This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

3 2044 061 852 844

Digitized by Google

HARVARD LAW LIBRARY.

Received Mar. 26, 1900.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

TRATADO

DE

HACIENDA PÚBLICA

Y

EXAMEN DE LA ESPAÑOLA.

Digitized by Google

Digitized by Google

285

TRATADO

DE

HACIENDA PÚBLICA

Y

EXAMEN DE LA ESPAÑOLA

POR

JOSÉ M. PIERNAS HURTADO

Catedrático de la Universidad Central.

CUARTA EDICIÓN

CORREGIDA NUEVAMENTE

TOMO II

MADRID

TIPOGRAFÍA DE MANUEL GINÉS HERNÁNDEZ

IMPRESOR DE LA REAL CASA

Libertad, 16 duplicado.

1891

Digitized by Google

PROPIEDAD DEL AUTOR

Rec. Mar. 26 1900.

Digitized by Google

PARTE ESPECIAL

EXAMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

SECCIÓN PRIMERA

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

I

Preliminares.

El objeto que vamos á estudiar es el mismo que en la *Parte general* hemos considerado, aunque en relación distinta, y el camino que emprendemos será, por consiguiente, paralelo al que ya tenemos recorrido. Examinábamos allí las condiciones fundamentales de la vida económica de los Estados; tratamos de conocer ahora las instituciones financieras del Estado español, y claro es que el asunto ha de ofrecer los mismos términos esenciales, porque toda hacienda pública representa un *fin económico*, influído en cada caso por las circunstancias que determinan la individualidad del sujeto que le cumple, *ciertos medios materiales*, cuya naturaleza dependerá también en sus accidentes de los motivos locales, y una *organización* adecuada á la índole de esos términos, y que tenga por misión relacionarlos.

Pero nuestra investigación, si ha de darnos un cabal conocimiento de la hacienda española, no puede limitarse á las instituciones actuales de esta clase, sino que debe alcanzar á los hechos del pasado, considerándolos en sí mismos, y como precedente y en muchos casos origen de

Digitized by Google

los que ahora presenciamos. De aquí la necesidad de esta *Introducción histórica,* cuyas enseñanzas nos darán una preparación y una clave que, al igual de los principios, han de servirnos para formar con acierto el juicio de lo vigente.

No decae en verdad, y antes bien aumenta, el interés de la Historia cuando se aplica á los hechos económicos, porque respecto de ellos la evolución es más tranquila que en los del orden político, y se ve más claramente la relación de causa á efecto que los liga. Por otra parte, la ciencia económica ha venido ya muy tarde, y no han sido los principios, sino las necesidades y las circunstancias, las que han dictado las instituciones financieras. El empirismo que domina en esa esfera da una gran fuerza á los impulsos de la tradición, y un valor considerable á los hechos, que frecuentemente no tienen más explicación ni fundamento que las exigencias de la práctica.

Nuestro objeto no requiere, sin embargo, que descendamos á muchos pormenores, que entonces la tarea sería inacabable, y bastará una sucinta reseña de las principales vicisitudes que ofrece la historia de nuestra patria, con la indicación de su trascendencia y efectos económicos, para que logremos tener idea de las causas generales que han obrado sobre nuestra hacienda nacional, de los caracteres que ha revestido y de la fisonomía que presenta en épocas anteriores. Nos proponemos hacer únicamente una ligera historia externa, que tendrá su desarrollo luego que nos veamos en el caso de buscar los antecedentes y de marcar las transformaciones que haya experimentado cada una de las instituciones actuales que vayamos estudiando. Hartas dificultades habremos de vencer, aun reduciendo nuestras pretensiones á límites tan estrechos, porque la materia es complicadísima, además de ser muy vasta, y los datos de que disponemos para tratarla son oscuros é incompletos.

La primera cuestión que nos sale al paso es la de dividir nuestra historia en períodos que se acomoden al

Digitized by Google

propósito con que hemos de examinarla, y este asunto le decidiremos partiendo de la distinción corriente de las tres edades, *Antigua, Media* y *Moderna,* y haciendo en cada una de ellas las subdivisiones á que den lugar los cambios políticos y las reformas que alteren en sus bases la hacienda pública.

La *Edad Antigua* no puede comprender más que un período, el de la *dominación romana,* porque antes de ella no existen para nosotros ni la unidad política, ni la verdadera historia. Los pueblos, como los individuos, viven sus primeros días sin tener conciencia de ellos. La historia no comienza para las naciones hasta que su cultura alcanza cierto grado de desarrollo, al modo que la reflexión no llega para el hombre hasta mucho después del nacimiento. Por eso todo son fábulas, conjeturas é imaginaciones en lo que se refiere al origen y á un período considerable de la existencia de los pueblos. Respecto de nuestra España, las noticias relativas á los primeros pobladores no van más allá de los iberos, y todavía no han logrado los eruditos ponerse de acuerdo acerca de la procedencia de tales gentes, pues mientras unos los hacen venir á la Península desde el Cáucaso, otros afirman [1] que no tienen relación alguna con los habitantes del Asia. Los celtas llegan después á disputar á los iberos la posesión de nuestro suelo, y uniéndose ambas razas en algunas comarcas del centro del territorio, dieron lugar á la familia mixta de los celtíberos. De estos pueblos se sabe únicamente que estaban divididos en numerosas tribus, y que eran de rudas costumbres, de civilización muy escasa y de aficiones guerreras. En una fecha desconocida, puesto que los cálculos varían tanto que unos la fijan en el siglo XVI y otros en el siglo XI antes de la Era Cristiana, los hábiles fenicios arriban á las costas de Andalucía, son bien recibidos en ellas, y establecen numerosas colonias y un extenso co-

---

[1] D'Arbois.—*Les premiers habitants de l'Europe.*

Digitized by Google

mercio con los naturales del país, penetrando por el río Guadalquivir hasta el centro de la Península en busca de las minas y de los ricos productos de la agricultura; posterior y sucesivamente, á contar, según lo que parece más probable, desde el siglo IX antes de Jesucristo, llegan á nuestras playas de Levante los griegos de Rodas, de Zante y de Focea, y fundan, no sin alguna resistencia de los indígenas, ciudades y factorías, que llevan su acción al interior del país, valiéndose del río Ebro; pero tanto los fenicios como los griegos, aunque ejercieron—los primeros especialmente—una larga y considerable influencia sobre la civilización y los hábitos de los españoles, se contentaron con dar á sus establecimientos y relaciones en nuestra patria un carácter exclusivamente mercantil, no fueron dueños más que de las poblaciones creadas por ellos, y no llegaron á constituir aquí verdaderos Estados políticos. Tal vez porque los fenicios intentaron hacerse dominadores y soberanos, ó porque extremaron la satisfacción de su codicia, dieron lugar á una formidable sublevación de los españoles, que, destruyendo una por una las fundaciones de aquéllos, les obligaron á refugiarse en Cádiz y les pusieron apretado cerco. Los cartagineses, á quienes los sitiados llamaron en su auxilio, vienen á combatir á los españoles; pero acomodándose luego con éllos, se volvieron contra los que les encomendaran su defensa, y se apoderaron de Cádiz á viva fuerza, consumando así la expulsión de los fenicios. Desde fines del siglo VI, en que envía la primera expedición, hasta el siglo III, anterior á la Era Cristiana, Cartago no hace más que sustituir con las suyas las colonias que habían tenido los fenicios, y explotar nuestro suelo, sobre todo por el laboreo de las minas y la amistad de los españoles, sirviéndose de ellos como auxiliares en sus empresas y nervio de sus ejércitos; pero en el año 236 antes de Jesucristo, el Senado de aquella república decretó la conquista de España, y los cartagineses, ora venciendo en rudas peleas,

Digitized by Google

ora entablando alianzas con los naturales, logran enseñorearse rápidamente de la mayor parte de la Península. Así como los fenicios habían llamado á los cartagineses, las colonias griegas, amenazadas por éstos, demandaron la protección de su aliada Roma, y el heroico sacrificio de Sagunto dió motivo para la venida de los romanos á España y para la segunda guerra púnica, que concluye en nuestra patria con la expulsión de los cartagineses, ocurrida en el año 206 antes de Jesucristo. Durante el breve y agitadísimo período de poco más de treinta años que alcanzó la dominación cartaginesa, España hubo de sufrir muy duro trato y grandes exacciones, porque Cartago tomaba entonces como señora, con un rigor y una violencia extremados, los hombres y los recursos que antes había sacado de nuestro suelo á título de amiga y aliada: impúsose á los españoles el trabajo en las minas y el servicio militar, y se los agravó con crecidísimos tributos exigidos de un modo inexorable; mas aparte de esta idea acerca de la cruel avaricia con que los cartagineses maltrataron á nuestro país, no se conservan otras noticias relativas á su administración, y todo hace creer, porque ni el tiempo ni las circunstancias dieron ocasión para otra cosa, que su gobierno no se acomodó á un sistema y á una organización regularmente establecidos. En cambio los romanos imperan sobre España durante siete siglos, y la someten á un régimen financiero cuyo estudio debe formar el primer capítulo en la historia de nuestra hacienda pública.

La *Edad Media* se divide naturalmente para nuestro objeto en dos períodos: uno el que corresponde á la *Monarquía visigótica*, y otro el de la *Reconquista*, en el cual habremos de considerar la vida económica de los Estados cristianos y las instituciones financieras que los árabes mantienen en nuestro suelo.

El reinado de *los Católicos* Fernando é Isabel, en que la nacionalidad española se constituye de una manera definitiva, marca con tanta claridad la transición de la

Digitized by Google

Edad Media á la Moderna, es una época de tanta grandeza en el orden político, en lo administrativo y económico, que merece y hemos de hacer con él capítulo separado.

El resto de la *Edad Moderna* le dividiremos en períodos, de esta suerte: primero, el de la *Dinastía austriaca,* cuyas miras políticas y modos de gobierno influyen hondamente en nuestra hacienda; después, el de la *Casa de Borbón hasta las Cortes de Cádiz,* que inauguran el sistema constitucional; luego, desde esta fecha hasta 1845, en que se plantea, con el llamado *sistema tributario* de D. Alejandro Mon, una verdadera reforma financiera; y por último, desde el año de 1845 hasta el de 1875, época de la actual *Restauración de la monarquía borbónica.* Los hechos posteriores entran ya en el examen de lo vigente.

Resultan, pues, de este método los siguientes períodos para la historia de la hacienda pública española:

I. *Dominación romana.*

II. *Monarquía visigótica.*

III. *Reconquista.*—Hacienda de Castilla y Aragón, é instituciones financieras de los árabes en España.

IV. *Gobierno de los Reyes Católicos.*

V. *Dinastía austriaca.*

VI. *Casa de Borbón hasta la guerra de la Independencia.*

VII. *Desde las Cortes de Cádiz hasta* 1845.

VIII. *Desde el sistema tributario de D. Alejandro Mon hasta* 1875.

En cada uno de esos períodos consignaremos los sucesos de mayor importancia, aquellos que le caracterizan políticamente; la situación general económica del país, la naturaleza y cuantía de los gastos públicos, los recursos económicos del Estado, rentas, impuestos, arbitrios, etc.; la condición del crédito y de la deuda nacionales, y lo capital que concierna á la administración financiera; todo ello con la concisión y dentro de los límites que antes hemos señalado.

Digitized by Google

II

La hacienda bajo la dominación romana.

Muy perezosos anduvieron los romanos para aceptar el reto que desde nuestra Península les dirigía Cartago; pero al fin se presentan en España (218 antes de J. C.) como vengadores de la inmortal Sagunto, y con el propósito de llevar á cabo la conquista del país. Doce años se prolongó la sangrienta y accidentadísima lucha con que cartagineses y romanos, auxiliados unos y otros por los naturales, devastaron nuestro suelo; mas apenas concluída aquella guerra con el triunfo de la república latina, comienza una serie de levantamientos y de heroicas protestas de los españoles contra la dominación romana, que con ligeras treguas se suceden por espacio de dos siglos, llegando hasta los primeros días del Imperio. Los nombres de Viriato y de Sertorio, la gloria de Numancia y los enormes sacrificios que tuvieron que hacer los invasores para alcanzar la victoria, dan elocuente testimonio del admirable tesón y fiero arrojo con que nuestra patria, quebrantada en combates anteriores y viendo divididos á sus hijos, supo defender la independencia y contestar á la rapacidad y al mal trato de los pretores romanos. España sucumbe al fin: todavía se levanta instigada por los hijos de Pompeyo; pero aquella sublevación termina con el triunfo de César en la terrible batalla de Munda; todavía los cántabros y astures por dos veces desafían el

Digitized by Google

poder de Augusto y le obligan á batirlos personalmente; mas éstos son ya los últimos gritos que á favor de la libertad se lanzan, y con el vencimiento de aquellos bravos montañeses (19 años antes de J. C.) nuestro país se somete y es agregado definitivamente al Imperio.

Rápidamente se asimila España á la civilización de los romanos y sigue, bajo el mando de los Emperadores, todas las vicisitudes que ocasiona su gobierno. Atendida por Augusto, Vespasiano, Tito y Nerón, favorecida especialmente por Trajano y Adriano, nuestra patria tuvo tranquilidad y una administración regularizada con Antonino Pío y Marco Aurelio; sufrió la tiranía de los malos Césares, siendo víctima de mayores tropelías en los tiempos de Tiberio, Galba y Eliogábalo, y luego, envuelta en la ruina general, vino á ser presa de suevos, vándalos y alanos (409), que enmedio de grandes horrores establecen su bárbaro dominio. Desde este momento la soberanía de Roma sobre España es puramente nominal, hasta que cesa por completo con la constitución de la monarquía gótica.

Durante el período de la república, el gobierno y las atenciones de los romanos en nuestra patria fueron casi exclusivamente militares. Declarada España *provincia*, es decir, un pueblo obligado á pagar tributo á Roma y sometido á la autoridad de sus magistrados, fué regida por un solo pretor hasta el año de 197 antes de J. C. [1], en que se hizo la separación de las dos provincias divididas por el Ebro, la *Citerior* ó *Tarraconense*, del nombre de su capital, que era Tarragona, y la *Ulterior* ó *Bética*, que tenía la capital en Cádiz. No era, sin embargo, igual la condición política de todos los españoles, porque los derechos de las localidades variaban según las circustancias en que se hacía la fundación de los pueblos ó la con-

---

[1] Mommsen.—*Histoire romaine*, lib. III, cap. VII.—Cabanilles dice, en su *Historia de España*, que fué en el año 195 cuando se crearon las dos provincias, tomo I, pág. 61.

Digitized by Google

ducta que éstos siguieron en la época de la conquista y en las guerras posteriores; había *colonias*, que gozaban de la misma consideración y tenían iguales derechos que la metrópoli; *municipios*, que disfrutaban de libertades locales, se gobernaban por sí mismos y tenían opción á algunos de los derechos políticos de los romanos; *ciudades latinas*, que elegían también sus magistrados, tenían la obligación de dar y sostener contingentes militares y no pagaban ordinariamente otros tributos; *ciudades libres*, *aliadas* ó *confederadas*, que vivían con mucha independencia y guardaban la condición estipulada en su alianza con Roma, y por último, *ciudades tributarias* ó del fuero común, pudiéramos decir, que se hallaban sometidas sin limitación alguna á las leyes, á los magistrados y al peso de los impuestos romanos. La unidad en el mundo antiguo era no más que de la soberanía, del poder político, pero no jurídica, ni menos administrativa, y la existencia local tuvo la energía que hacían necesaria las imperfecciones del Estado y el escaso desarrollo de la personalidad individual; Roma, la ciudad cabeza de aquella inmensa organización, era señora y reina de *ciudades*.

En cuanto á la situación económica de España desde la invasión de los romanos hasta los primeros días del Imperio, á pesar de las exageraciones con que ha solido alabarse, la densidad de su población, la abundancia de sus minas, la fertilidad y el esmerado cultivo de sus campos, el testimonio de los escritores antiguos, Estrabón y Tito Livio [1] entre ellos, que hablan de las tierras áridas é incultas de la España y de la fiera barbarie de sus pobladores, y la consideración, sobre todo, de que á las depredaciones cartaginesas siguieron doscientos años de continua guerra, de saqueos, despojos y enormes exacciones, nos inclinan á pensar que el estado de nuestra patria en aquel tiempo distaba mucho de la prosperidad

---

[1] El primero en su *Geographica*, lib. III, y el segundo en la *Historia romana*, lib. XLI, cap. IV.

Digitized by Google

y la riqueza. La vida civil era entonces muy escasa; las artes de la paz y la actividad económica sólo por excepción pudieron ejercitarse, y los españoles no contaban para defenderse de la miseria más que con la sobriedad que siempre les ha distinguido, y que más de una vez ha dado ocasión á que se los tenga por ricos.

Ahora bien, la hacienda de la república era de organización sencilla, y su estado fué próspero de ordinario hasta los últimos tiempos. Roma *mandaba*, pero no *administraba* en sus vastas posesiones, y la ausencia de servicios generales reducía á un corto número las necesidades del Estado: los gastos militares, que en gran parte sufragaban los vencidos, y la construcción de las obras públicas, eran las únicas obligaciones de cuantía que gravaban al Tesoro, hasta que las reformas planteadas por Cayo Graco (desde el 153 al 121 antes de J. C.) reconocieron á todos los ciudadanos el derecho de recibir mensualmente unos ocho litros de trigo á un precio menor que la mitad del más bajo corriente en el mercado. Antes de esa época ya habían tenido lugar algunas distribuciones á vil precio de los granos enviados por las provincias; pero desde entonces el reparto se hizo permanente y llegó á ser tan oneroso que desquició la hacienda romana, del mismo modo que ejerció una influencia desastrosa en las costumbres y en la vida pública. Los orígenes de ingresos eran pocos también; los dominios fiscales, los derechos de aduanas y de portazgo, los que pesaban sobre las manumisiones de esclavos y las sucesiones hereditarias, el monopolio de la sal, la acuñación de la moneda y las contribuciones de los provincias, son los recursos de alguna importancia que tenían carácter de ordinarios, y aun de ellos, los derechos de las sucesiones fueron expresamente abolidos ó cayeron en desuso, la venta de la sal y la fabricación de la moneda no daban producto líquido ó rendían poco, y las provincias, á excepción de Sicilia y el Asia, que proporcionaban grandes rentas, solían consumir la totalidad de sus productos, habiendo algunas,

Digitized by Google

las de España entre ellas, que, necesitando una fuerte guarnición, resultaban gravosas al Erario. Sólo en los casos de urgencia se exigía á los ciudadanos romanos el *tributum*, impuesto territorial que se cobraba á título de anticipo reintegrable [1], y en tales circunstancias se empleaban también como recursos extraordinarios la enajenación de los dominios, las reservas acumuladas en el Tesoro, las alteraciones en el valor de la moneda, los préstamos, ya de los abastecedores y contratistas del Estado, ya de los particulares, y los donativos de los ciudadanos, que fueron muy cuantiosos en los momentos de apuro. El Tesoro público de Roma, dice Mommsen, no era más que la caja militar de la federación de ciudades reunidas bajo el protectorado de la república, y así puede conciliarse el que, según el dicho de Plinio [2] y de Plutarco [3], los ingresos en numerario de la hacienda romana no excedieran hacia el año 50 antes de J. C. de unos 40.000.000 de pesetas, y el que, sin embargo, Roma pudiera llevar á cabo grandes y muy costosas obras públicas y mantener constantemente una reserva metálica, en la que halló César una suma de 2.500.000.000 de pesetas.

La república observó al principio la máxima, luego abandonada, de que la soberanía política no debía ser motivo para un provecho económico, y por eso y por la sencillez de su hacienda pública, que hemos bosquejado, el sistema financiero que los romanos establecieron en España no fué ni complicado ni muy gravoso.

Al hacer Roma la conquista de un país, cuidaba de adjudicar al Estado una buena porción de territorio, y al mismo tiempo los bienes que pertenecían á los antiguos dominadores que ella desalojaba; así era tan grande en

---

[1] Dureau de la Malle dice, en su obra ya citada, que ese impuesto fué suprimido el año 169 antes de J. C., lib. IV, cap. VII.

[2] *Historia natural.*

[3] *Vida de Pompeyo.*

Digitized by Google

todas partes la extensión del *ager publicus*, y así fué como los romanos se apoderaron en España de las minas que antes explotaban los cartagineses. Las tierras del dominio público, unas eran administradas por el fisco, *agri publici*, y otras cedidas á censo ó en arrendamiento, *agri vectigales;* el ingreso mayor que daban las primeras consistía en la *scriptura*, derecho exigido á los ganaderos por el aprovechamiento de los pastos, que recibió ese nombre de las relaciones ó escritos que debían presentar los dueños de los ganados, y se llamó también algunas veces *capitatio*, porque se pagaba á tanto por cabeza; los poseedores ó arrendatarios de los terrenos del Estado satisfacían en especie una décima parte de los frutos, *decuma*. Las minas daban pingües rendimientos, sobre todo desde el año 195 antes de J. C., en que Marco Catón, gobernando como cónsul, reorganizó este servicio [1]; las más importantes eran las de hierro y plata de la Tarraconense, las de plata de Cartagena y las de plomo y cinabrio de la Bética; las que pertenecían al Estado, unas eran explotadas directamente por los agentes del fisco y otras estaban arrendadas; las de dominio particular pagaban un impuesto, cuyos tipos nos son desconocidos [2].

En cuanto á impuestos directos de carácter general, los españoles sólo pagaron á la república el *vectigal certum* y la *vigesima* de los productos de la agricultura. El *vectigal certum* [3], que otros llaman *stipendium* ó *tributum*, cuya naturaleza no está bien determinada, parece que era una contribución territorial pagada en numerario, que se repartía á las ciudades en proporción al valor de la riqueza inmueble atribuída á cada una, y que ellas se encargaban de hacer efectiva. Ciertas provincias, como

---

[1] Mommsen.—Obra citada, lib. III, cap. VII.

[2] Dureau de la Malle, lib. IV, cap. XVII.

[3] *Vectigal*, de *vehere*, es la denominación propia de los impuestos en especie, á los cuales acompañaba la obligación de conducir los frutos á un lugar determinado; pero luego aquel término se hace genérico y se aplica á los tributos en numerario y aun á las contribuciones indirectas.

Digitized by Google

Sicilia y Cerdeña, enviaban á Roma á título de impuesto el *diezmo* [1] de los frutos de su suelo; mas España, aunque declarada también provincia *nutriz*, no satisfacía más que la *vigésima*. Algunos creen, sin embargo, que ese privilegio, concedido á nuestra patria por motivos políticos sin duda, en atención á su carácter independiente y belicoso, alcanzaba no más que á los granos, porque del vino, aceite y otros frutos debía entregar también la décima.

Las imposiciones indirectas en la época de que venimos hablando eran únicamente el *portorium* [2] ó derecho de aduana, más de una vez abolido, alterado frecuentemente y que no se normalizó hasta los tiempos de Augusto, los portazgos y pontazgos, que se cobraban en las vías romanas, y el monopolio de la sal, cuyo precio era muy módico.

Tales son, además del servicio militar, que exigía á las ciudades determinados contingentes, las cargas que la república hizo pesar sobre los españoles. Como se ve, no eran excesivas; pero es necesario tener en cuenta, para juzgar de la condición del país, que, hallándose todos los servicios públicos á cargo de las localidades, sus impuestos tenían que ser considerables; que el desorden y la inmoralidad de la administración romana, que luego apreciaremos, desnaturalizaban los tributos hasta el punto de hacerlos onerosísimos, y finalmente, que sobre esos gravámenes, á los cuales podríamos llamar fijos ó regulares, porque, en la ley al menos, tenían un límite marcado, los pueblos sufrían otras exacciones arbitrarias ó á discreción de los magistrados. El pretor ó procónsul tenía, en efecto, el derecho de que la provincia atendiese al mantenimiento é instalación de su persona y de su

---

[1] De aquí que el *decuma* tuviera dos acepciones: ésta que ahora indicamos y la que antes hemos referido del canon que pagaban los cultivadores de las tierras del Estado.

[2] Llamado así de *portus*, porque en su origen se estableció solamente sobre el comercio marítimo.

Digitized by Google

largo séquito [1], y la facultad además de requisar todas aquellas cosas que las necesidades de la administración ó del ejército hacían á su juicio indispensables. La fijación de los precios en esas ventas forzadas, los acantonamientos del ejército y el trasporte de los tributos en especie daban lugar á vejámenes enormes, eran otras tantas ocasiones que se ofrecían á los magistrados de las provincias para allegar y conducir á Roma fortunas dignas de príncipes. En vano la ley consideraba como una concusión el obsequio aceptado por los gobernadores y les prohibía las adquisiciones de todo género en sus provincias; el pretor no sólo tomaba sino que exigía los *donativos*, y estas exacciones llegaron á tener el carácter de verdaderos impuestos [2]. Los pueblos sufrían además las extorsiones de los *legados libres*, es decir, de senadores ó romanos influyentes, que teniendo necesidad ó interés de ir á una provincia, obtenían con aquel título, sin cargo ni función alguna, los derechos, inmunidades y privilegios de los gobernadores efectivos [3]. Así se explica, de una parte, el que, como dice Mommsen, España costara á Roma, política y militarmente, más de lo que producía, y de otra, el que los españoles sintieran agudos padecimientos y exhalaran amargas quejas por la explotación á que estaban sometidos. No era Roma, no eran la ley ni el fisco los opresores; eran los romanos, eran los vicios de su administración y la conducta seguida por los magistrados de la república los que hacían gemir á las provincias.

Bajo el Imperio nuestra patria tuvo mayor tranquilidad que en los siglos anteriores: entonces fué cuando las producciones del suelo y las artes manufactureras adquirieron algún desarrollo y cierta prosperidad en ramos

---

[1] La contribución necesaria para esas prestaciones se llamó *cella;* pero el abuso introducido de estimarlas en dinero hizo que se denominase el impuesto *frumentum æstimatum.*

[2] Mommsen.—Obra citada, lib. IV, caps. X y XI.

[3] Dezobry.—*Rome au siècle d' Auguste.*

Digitized by Google

determinados; pero aquel aumento de riqueza y de cultura se vió pronto contrariado y anulado al cabo por las crecientes exigencias del fisco romano. En los últimos tiempos de la república, la exención de cargas concedida á los ciudadanos y á los colonos de las provincias, las distribuciones del *ager publicus,* hechas á virtud de las leyes agrarias, las inmoralidades y el desgobierno, mermaron considerablemente las rentas del Estado, y como, á la vez, las nuevas formas políticas, por el fausto y la corrupción de los emperadores, los gastos del ejército, mayores cada día, y la multiplicación de la viciosa plebe hicieron crecer las necesidades públicas, la hacienda de Roma pierde la sencillez primitiva, se complica porque los tributos aumentan desde luego y sin cesar en el número y en la cuota, y la situación del tesoro público, agravándose de continuo, determina la ruina general, anuncia y precipita el desastre con que concluye la civilización del mundo antiguo.

César y Augusto se distinguen por sus medidas financieras. El primero, aunque elevó los impuestos de España, cuya disminución había propuesto y obtenido del Senado durante su pretura, reformó principalmente los gastos públicos y el sistema de administración; puso en vigor las disposiciones de la ley Clodia y otras anteriores que limitaban á los necesitados la distribución gratuita de los cereales, reduciendo su coste á la mitad del que antes era, y libró al tesoro de un gran número de intermediarios con la supresión del arriendo en los tributos directos. De este modo, dice Mommsen, César separó con el pie los parásitos de alta y baja estofa, que consumían al Estado, la aristocracia bancaria y el populacho de la gran ciudad [1]. Augusto volvió á ampliar las distribuciones de granos, pero reforzó los ingresos con la creación de nuevos impuestos y la reforma ó la extensión de los antiguos; él puso gran empeño en concluir con la

[1] Obra citada, lib. V, cap. XI.

Digitized by Google

inmunidad que disfrutaban los ciudadanos romanos, y aunque no á una imposición general como hubiera deseado, les sometió al pago de la *cincuentena* sobre el precio en que se vendían los esclavos, derecho que más adelante se modificó y llegó á ser el doble, ó sea del 4 por 100; les impuso también la *centesima rerum venalium*, verdadera contribución de consumos, que recaía sobre todo género de transacciones, y que luego experimentó cambios considerables; la *vicesima libertatis* sobre el valor de los esclavos manumitidos, y finalmente restableció el gravamen sobre las sucesiones con la *vicesima hereditatum*, exigida á las herencias y legados de los que no eran parientes muy inmediatos, y que más tarde también se elevó hasta el 10 por 100, aunque por poco tiempo, pues fué otra vez reducida al tipo primitivo. En cuanto á las provincias, Augustó refundió los antiguos impuestos directos y las prestaciones de frutos en una imposición general, á la que dió por base el catastro y que ascendía al quinto ó sétimo de la renta calculada á las propiedades [1], y extendió los derechos de aduanas, que parece fueron entonces de la *cuadragesima* parte del valor de las mercancías, y se elevaran posteriormente á la *octava*. El *aurum coronarium* es una exacción que debemos colocar al lado de las anteriores, porque si bien no nació de ningún precepto legal, fué también una consecuencia del Imperio: César recibió á título de presentes y con motivo de sus victorias algunas coronas de oro, y esto llegó á erigirse en costumbre y en tributo obligatorio, porque los emperadores, atribuyéndose muchas veces triunfos imaginarios, reclamaban de los pueblos, no ya coronas, sino sumas en dinero, que vinieron á sustituir á los antiguos obsequios.

Á partir de las reformas hechas por Augusto, que significan una agravación general de las cargas públicas, éstas crecen de continuo; ya hemos indicado la subida que ex-

---

[1] Colmeiro.—Obra citada, tomo I, cap. IX.

Digitized by Google

perimentan los impuestos creados por aquel emperador, y á ellos se va agregando sucesivamente un cúmulo tal de imposiciones, que ha podido decirse con razón que Roma no dejó nada que inventar á los hacendistas modernos, porque agotó todas las formas y sistemas posibles de gravar á la riqueza privada.

Consideraciones fiscales fueron quizás las que principalmente determinaron la concesión á todos los súbditos del Imperio de la cualidad de ciudadanos de Roma. En tanto que esta condición eximía del pago de los tributos, se otorgó con dificultad y parsimonia; pero cuando sucedió lo contrario y hubo impuestos pagados únicamente por los que gozaban de la ciudadanía, hay motivo para sospechar que las instigaciones de la codicia influyeron en el ánimo de Caracalla al dictar aquella amplísima medida, que le permitía extender á las provincias las contribuciones sobre el precio de los esclavos, sobre las transacciones y las herencias.

Sería muy prolijo, y tendría escaso interés, el hacer una enumeración de las modificaciones introducidas por los emperadores en la hacienda de Roma, y faltan, además, los datos necesarios para un trabajo completo de esta clase. Diremos, pues, únicamente que el impuesto territorial, que era el más importante y la base de aquel sistema financiero, fué reformado por Diocleciano y Constantino, exigiéndose entonces por cuotas iguales aplicadas á extensiones de la propiedad, diversas en la medida necesaria para que su valor resultara ser el mismo; y de aquí el que se denominase *capitación* aquel tributo [1]. Ambos emperadores rectificaron el catastro, y el último de ellos estableció que ese documento estadístico sólo cada quince años pudiera alterarse, dando de este modo al impuesto una estabilidad incompatible con los movimientos de la propiedad y con las modificaciones consiguientes en la fortuna de los ciudadanos. El mismo

---

[1] Cibrario.—*Economie politique du Moyen Age*, tomo II, lib. III, cap. VI.

Digitized by Google

Constantino creó una contribución que se llamó *lustratis collatio*, porque se exigía cada cinco años, y también *chrysargire*, porque debía pagarse en oro ó plata: era un derecho de patentes ó impuesto de carácter industrial sobre el ejercicio de toda profesión mercantil ú ocupación lucrativa, dándose para exigirle una extensión considerable al término *mercatores* ó *negotiatores* [1]. Este tributo, que se cobró también cada cuatro años y se pedía por adelantado, fué una de las cargas más gravosas de aquellas que abrumaron á los pueblos en los últimos días del Imperio.

Pero los vicios y los excesos de la hacienda romana fueron en todo tiempo mucho menores que el desorden y la inmoralidad con que era administrada. Durante la república, España estuvo gobernada por pretores que tenían á su lado un *cuestor*, especie de intendente militar, que percibía los tributos, surtía al ejército, llevaba la cuenta del botín, etc. El cargo de pretor, que solía conferirse á los que acababan de ejercer el consulado, era gratuito y duraba un solo año: basta tener en cuenta esas circunstancias para que pueda formarse idea de la conducta de aquellos magistrados, que en tan breve espacio de tiempo y sin tener retribución alguna, lograban acumular fortunas enormes que les aseguraban la impunidad de los atropellos cometidos para allegarlas, y servían luego de base á su influencia política. Los ciudadanos de Roma que se hallaban *en misión* y eran procónsules, pretores, prefectos, etc., recibían, para atender á los gastos que ocasionaran sus funciones, una cantidad denóminada *vasarium*, de la que habían de rendir cuentas, y gozaban además el derecho de obtener gratuitamente de los pueblos alojamiento, mobiliario y cuanto fuera preciso para su subsistencia; en esta facultad, en la de hacer requisas á que antes hemos aludido, y en la recaudación de los tributos en especie á que abusivamente ponían precio, hallaban los pretores ocasiones y medios expeditos de es-

---

[1] V. Esquirou de Parieu.—*Traité des impots*, tomo I, pág. 281.

Digitized by Google

quilmar á las provincias, acudiendo con frecuencia, y cuando todo eso no les parecía bastante, á las más escandalosas y violentas exacciones [1]. Para disminuir algún tanto aquellos males, la ley Baebia estableció en el año 192 antes de J. C. que los pretores lo fuesen en España por dos años; pero esta medida se respetó pocas veces, porque los pretendientes asediaban al Senado, y por regla general lograban la destitución y la vacante al cabo del primer año. El sistema adoptado para la administración de las rentas públicas favorecía los manejos de los pretores y dejaba á los pueblos sin defensa alguna; todos los negocios se hacían en Roma por intermediarios, y el Estado daba el ejemplo, abandonando á capitalistas y sociedades la ejecución de los servicios y la recaudación de los impuestos. De aquí el arrendamiento y la institución de los *publicanos*, cuyos odiosos hechos y abominables iniquidades llegaron á hacerse proverbiales. Los publicanos, así llamados de *publicum*, porque manejaban el dinero del Estado, se denominaban luego *decumani*, *portitores*, *scripturari*, etc., según era el impuesto que tenían arrendado; adquirían por un tanto el derecho de cobrar los tributos y se entregaban á todo género de excesos y de crueldades, mediante la complicidad de los pretores, para forzar la ganancia. Á tal punto llegaron los abusos, y tan altas fueron las quejas de los españoles oprimidos brutalmente por los pretores Lúculo y Galba, que este último hubo de sufrir la acusación ante el Senado, y aunque le sobornó con sus riquezas y fué absuelto, la querella entablada contra él dió motivo á la ley propuesta por el tribuno Calpurnio Pisón, que daba á las ciudades sujetas ó aliadas de Roma el derecho de reclamar ante el Senado la devolución de las sumas que indebidamente les exigían los magistrados, y creaba una comisión encargada de entender en esas reclamaciones. Pero tal responsabilidad era ilu-

[1] Cicerón, en sus oraciones contra Verres, ha descrito minuciosamente las malas artes con que los gobernadores sacrificaban á las provincias.

Digitized by Google

soria, porque los encargados de exigirla pertenecían, como los acusados, á la aristocracia gobernante, eran quizás culpables de las mismas faltas ó se disponían á cometerlas, y no sentían interés alguno por la condición de las provincias. La gestión del Senado tenía todos los vicios de las administraciones colectivas, su fiscalización y su autoridad sobre los pretores era puramente nominal, y éstos no encontraban freno ni dique alguno que los contuviera. Todo se corrompe más y más en los últimos días de la república, y la explotación de las provincias fué entonces tal, dice Mommsen, que la imaginación no puede concebirla [1].

Hemos señalado ya algunas de las mejoras que obtuvo la administración romana con el gobierno de los primeros emperadores. César, además de limitar el arriendo á los impuestos indirectos, mandó que se hiciera el censo en toda Italia al mismo tiempo que en Roma, y pensó sin duda extenderle á las provincias, como dió principio á la obra inmensa de la medición y el catastro de todo el Imperio, trabajo en que se invirtieron treinta y tres años.

Augusto se sirvió de aquel catastro, concluído ya en sus días, para trasformar los impuestos territoriales y aumentar el rendimiento de las provincias. Y tanto el uno como el otro de esos dos emperadores se mostraron celosos para evitar y corregir los desmanes de los magistrados. Rectificó Augusto las antiguas y desiguales demarcaciones que subsistían en España, y estableció en la Península tres provincias, Tarraconense, Bética y Lusitania; y luego, en la división que hizo de las provincias, denominando á unas *del emperador* ó *estipendiarias*, y á otras *tributarias* ó *del Senado*, la Bética fué adjudicada á éste, y las otras dos al príncipe. Los gobernadores del Senado siguen siéndolo uno ó dos años; los que nombra el emperador, *prefectos* ó *presidentes*, son or-

1 Obra citada, lib. III, cap. XI, y lib. IV, cap, XI.

Digitized by Google

dinariamente prorrogados en sus funciones, y éste es un beneficio considerable para las provincias que le disfrutan. Separó también Augusto el tesoro imperial, *fiscus*, del que pertenecía al Senado, *erarium;* con el primero, que era una especie de caja militar, atendía el César al pago de las legiones, y en el segundo entraban los tributos de las provincias regidas por el Senado. Pero esas distinciones y la doble administración se atenúan á medida que disminuye la importancia del Senado, y acaban por desaparecer enteramente bajo el imperio de Constantino.

Los datos de la estadística, el censo y el catastro, á que tan aficionados se mostraron siempre los romanos, pues, creáralo ó no Servio Tulio, es indudable que la institución del censo se remonta á los primeros tiempos de la gran ciudad, fueron desde la época de Augusto la norma á que se ajusta la fijación y el cobro de los impuestos, cada día más numerosos y vejatorios. En la administración de las provincias se hizo una reforma saludable, limitando las atribuciones de los magistrados y señalando un sueldo fijo á sus servicios, con lo cual se redujeron las facilidades y la ocasión para el fraude. Al lado de los gobernadores estaban los *procuratores*, encargados principalmente de velar por los intereses del fisco; venían luego los *censitores*, que frecuentemente acudían á medios violentos para hacer la investigación de la riqueza; los *perecuatores* ó inspectores, cuya misión era entender en los agravios alegados por los contribuyentes, y procurar la igualdad en el reparto de las cargas públicas; los *nuntiatores*, encargados de hacer las denuncias, y por último los agentes, auxiliares y subalternos, los *exactores*, los *arcarios* ó cajeros, los *comentatores*, que llevaban la contabilidad, los *tabularios*, que autorizaban los pagos y cobranzas, etc.

La nueva división del Imperio, que llevó á cabo Constantino, hizo de España una vicaría ó diócesis de la prefectura de las Galias. Los prefectos del pretorio tenían á sus órdenes los *vicarios* ó *procónsules*, que gobernaban las

Digitized by Google

diócesis, y éstas se subdividían luego en provincias; la de España comprendía siete, dirigidas por magistrados que se denominaban *rectores* ó *presidentes*. Aquel emperador, que reformó los impuestos y centralizó la administracion, según hemos dicho antes, puso la dirección de la hacienda pública á cargo de uno de los oficiales palatinos, el *comes sacrarum largitionum* ó conde de las liberalidades imperiales, bajo cuya dependencia estaban los receptores de las provincias.

Mas como no era posible hallar una organización capaz de vencer las resistencias y dificultades que encontraban las enormes exacciones del Imperio, se acudió, para robustecer la acción administrativa, al expediente de encomendar á los curiales la recaudación de los impuestos, haciéndoles responsables con sus bienes de las cuotas repartidas á cada pueblo. Eran las *curias* consejos municipales encargados del gobierno local de las ciudades; pero se hizo de ellas una clase en la que forzosamente entraban, y de la que ya no podían salir si no renunciaban á su propiedad, todos los que fueran dueños de veinticinco yugadas de tierra. Las imperiosas disposiciones que hacían efectiva esa responsabilidad abrumadura convirtieron el cargo de curial, antes honorífico y estimado, en dura esclavitud, en una condición tristísima, incompatible con la libertad personal, la tranquilidad y la riqueza.

Los publicanos, bajo el gobierno de la república y el carácter fiscal atribuído á los curias por el Imperio, fueron los más crueles instrumentos de la opresión romana en nuestra patria. Esas dos instituciones y las rapiñas de los magistrados, que con los malos emperadores y en todo el período de la decadencia llegaron hasta el extremo, empobrecieron la hacienda pública, destruyeron la población, hicieron generales la ruina y la miseria y debilitaron á Roma, en cuya caída tanto influyeron los motivos de índole económica como las causas morales y las del orden político.

Digitized by Google

III

La hacienda de los godos.

El Cristianismo no cupo en el Imperio romano, que, grande físicamente, era sin embargo muy pequeño bajo el aspecto moral, y aquella idea hizo saltar los moldes de la civilización antigua. La grandiosa doctrina, cuyos purísimos resplandores alumbraron la agonía de Roma, atrajo á los pueblos del Norte, rudos sí, pero viriles y dignos por la pureza de sus costumbres de llevar á cabo la trasformación que reclamaba el mundo. Á mediados del siglo III de nuestra era empieza la irrupción de las innumerables tribus germanas, que desde entonces avanzan sin cesar sobre el Imperio, hasta que sus oleadas se desbordan, y arrollando todo cuanto hallan al paso, inundan por completo el Occidente. Los visigodos, que forman la vanguardia de aquellas gentes, por dos veces asedian á Roma, se apoderan de ella al cabo, y luego, *motu proprio* ó por instigación de Honorio, que deseaba librarse de tan incómodos huéspedes, descienden á las Galias, como auxiliares del Imperio, franquean los Pirineos al mando de Ataulfo (414) y comienzan á establecerse en nuestra España. Larga y revuelta lucha sostienen entre sí suevos, alanos, vándalos, godos y romanos; mas á poco de mediar el siglo V, Eurico, rota ya toda subordinación al Imperio, es dueño independiente y señor de las Galias y de España. Reducida algo después á la Penín-

Digitized by Google

sula, la monarquía gótica se desarrolla y afianza en ella, llegando á su apogeo en los reinados de Leovigildo y Recaredo, para decaer rápidamente desde Ervigio y sucumbir con un solo vencimiento á orillas del Guadalete.

Eran sin duda los visigodos los menos bárbaros de entre los invasores, germanos y la aspereza de su condición se mitigó además bastante por el largo trato que mantuvieron con los romanos antes de venir á nuestra patria. Los rasgos más salientes de su carácter son: el sentimiento individual, de que es prueba y efecto la monarquía electiva que los rige, la sencillez de costumbres y las aficiones guerreras, que mantienen por mucho tiempo como única la organización militar. Esas cualidades, sin embargo, se modifican poco á poco; el principio hereditario pugna por regular la sucesión á la corona, y á veces decide en ella; la cultura latina templa el ardor belicoso de los conquistadores, y los godos se reducen á la vida civil, crean instituciones políticas, trabajan con los hispano-romanos en las artes de la paz y se aficionan á las comodidades de la civilización y á los deleites, hasta un extremo que hace indispensable la multiplicación de las leyes suntuarias, encaminadas á corregir los excesos de la molicie y el fausto. Hay que distinguir, por consiguiente, dos períodos en la existencia de la monarquía gótica: el uno de separación entre vencedores y vencidos, mantenida por la diversidad de creencias religiosas y de condición social, por leyes especiales ó de razas y por la prohibición de los matrimonios entre godos y españoles; el otro de unidad y fusión de entrambos pueblos, que se enlazan en la comunión católica, viven bajo una misma ley y se comunican libremente. Pero esa obra de unión, empezada por Leovigildo y Recaredo, no llegó á consumarse enteramente; los varios elementos que se agitaban en el seno de la España goda no se amalgamaron nunca por completo, y así se explica la debilidad de aquella monarquía, arrollada al primer empuje de la irrupción sarracena, y el extraño fenó-

Digitized by Google

meno de que no hubiera en todo el reino una sola ciudad que diese muestra del temerario valor y heroica resistencia de que tantos ejemplos se han ofrecido en todas las demás invasiones y épocas de nuestra historia.

Bajo el punto de vista económico y en la vida de la hacienda, márcanse también los dos períodos que dejamos señalados. Los días de la invasión fueron de exterminio y de espantosa ruina; la matanza, el saqueo y el incendio á que se entregaron los vándalos y sus no menos feroces compañeros, y las guerras, sublevaciones y antagonismos que durante un siglo se suscitan en aquella confusión de gentes hasta el definitivo asiento de la dominación de los godos, hubieron de causar horribles huecos en la población y enorme baja y destrozo en la riqueza de campos y ciudades. Los godos se adjudicaron la propiedad de las dos terceras partes de las tierras, dejando el resto á los españoles, y esta división del suelo, que trastornó los cultivos establecidos, dió lugar además al grave daño para la agricultura de que muchas de las propiedades godas fueran entregadas á manos de los esclavos y los siervos. Las limitaciones puestas al tráfico para mantener esa división é impedir que pasaran á los godos las tierras asignadas á los romanos y viceversa, eran un nuevo obstáculo para el aprovechamiento del suelo, y luego, cuando en el movimiento hacia la unidad tal especie de amortización desaparece, se inicia otra mucho más formidable y desastrosa, con la prohibición de enajenar los bienes propios de las iglesias y monasterios y aquellos que tenían la condición de *solariegos*. Grave mal son también las desigualdades tributarias de aquel tiempo, y por eso, aun cuando los godos se aplicaron á las labores productivas y aunque se dictaron leyes encaminadas á proteger á los labradores y ganaderos, los adelantos de la agricultura no lograron siquiera restaurarla al estado que tenía bajo la dominación romana. Otro tanto sucede con la industria y el comercio, víctimas primero del general retroceso, y solamente anunciados luego y como en ger-

Digitized by Google

men, durante los breves momentos de prosperidad que consiguió la España visigótica.

Mientras que la jerarquía militar fué el único principio de gobierno reconocido entre los godos, y los servicios de la administración pública no existieron, podemos decir que no hubo régimen económico ni verdadera hacienda del Estado, hallándose las atenciones de la vida social á cargo de los municipios y curias romanas, respetadas por los invasores. Más tarde, cuando la organización civil comienza, y á partir, sobre todo, de Leovigildo, que crea el oficio ó Consejo palatino y hace la división territorial en provincias, los gastos públicos se determinan y se organizan las rentas reales. Las necesidades económicas del Estado consistían entonces en el mantenimiento del monarca y de la corte, cada día más cara y ostentosa, en la retribución de los jueces, en algunas aunque muy pocas obras públicas y en las continuas ofrendas con que Recaredo y sus sucesores protegieron las iglesias y fundaciones católicas.

Escasas y contradictorias son las noticias que se nos ofrecen acerca de los recursos del Estado en la monarquía gótica. Eran éstos, según la opinión común, además del servicio militar, circunscrito primeramente á los godos y extendido luego á todos los españoles, y del trabajo en las obras públicas, carga que, al contrario, pasa desde los hispano-romanos á los godos, eran ó se tienen por haber sido los únicos ingresos del Tesoro en aquella época los despojos logrados en la guerra, las rentas del patrimonio de la corona, los suministros ó *angarias* y *bagajes*, los *censos prediales*, las prestaciones exigidas á los judíos y las penas pecuniarias.

Los conquistadores allegaron un gran botín al realizar la invasión, y las frecuentes luchas que después sostienen, conservan la importancia de este modo de adquirir. El rey percibía un lote en las presas tomadas al enemigo, y al hacerse la distribución del suelo obtuvo una porción de tierras que eran unas cultivadas por esclavos y

Digitized by Google

entregadas otras á colonos libres. Aparte de este dominio fiscal ó patrimonio de la corona, el monarca tenía derecho, estando en viaje, á que los pueblos comprendidos en el itinerario ó inmediatos á él le facilitasen las vituallas y medios de trasporte necesarios para su persona y acompañamiento. Esta carga de las angarias y bagajes, de tradición romana y que se denominó también *conducho*, llegó á ser muy onerosa por la continua movilidad de los reyes en aquel tiempo y por los abusos á que se presta tal género de exacciones.

Los *censos prediales* se entiende generalmente que eran el impuesto territorial pagado por la tercera parte de la propiedad inmueble reconocida á los hispano-romanos; mas como se desconocen el tipo y las circunstancias todas de aquella imposición, hay lugar para las opiniones de los que creen fué un tributo nuevo y los que sostienen que era una continuación de los *debita vectigalia* [1]. Nosotros nos inclinamos á la idea de que los censos prediales, á semejanza del *decuma* romano, producían un doble ingreso en el erario público, como renta satisfecha por los cultivadores de los dominios fiscales y como contribución exigida á las tierras de los vencidos. Es indudable que unos y otros censos se cobraron en especie, y es del mismo modo lógico pensar que cuando se mezclaron las familias y bienes de godos y romanos, las propiedades conservarían su cualidad primitiva, siendo inmunes ó tributarias independientemente de la condición del dueño. Tal vez esta circunstancia dió origen al nombre de aquel impuesto, porque hacía de él una carga verdaderamente real, un canon establecido sobre fincas determinadas, las que, en el reparto del suelo, se asignaron á los españoles.

Los godos hicieron víctimas á los judíos de leyes y tributos especiales; pagaban éstos un impuesto de capitación, y aun es de presumir que sufrirían otras gabelas

---

[1] Colmeiro es de este dictamen.—Obra citada, tomo I, pág. 154.

Digitized by Google

si atendemos á lo mísero de su condición, y sobre todo á las palabras con que Egica, en su mensaje al Concilio XVI de Toledo, ofrece al judío que se convierta «que »se le eximirá de todo yugo de *los tributos,* que antes, »mientras seguía en el error, acostumbró pagar á los te»soros públicos, y lo que él debía contribuir se repartirá »entre los demás incrédulos.....» Medio ingenioso, por cierto, de premiar á unos y castigar á otros sin quebranto para el fisco.

La confiscación de bienes, aplicada frecuentemente, y las multas, base del sistema penal de los germanos, que sólo para un corto número de delitos hicieron uso de los castigos corporales, eran también para la hacienda un recurso de alguna importancia. Pero es necesario tener en cuenta, para juzgar este ingreso, que las *composiciones* pecuniarias, como su nombre indica, significaban la renuncia á ejercitar la venganza y la indemnización al ofendido; de suerte que las multas pasaban á manos de éste, y el rey sólo tomaba una pequeña parte de ellas en el mayor número de los casos, á título de composición pública, por el atentado contra el orden social que representa el delito.

Si tales hubieran sido realmente las instituciones de la hacienda gótica, habría que convenir en que no fué ni complicada ni muy exigente. Abundan, sin embargo, los motivos para dudar de tanta sencillez y parsimonia. El total rendimiento de los ingresos indicados debió de ser muy exiguo, y parece desde luego insuficiente comparado con los gastos considerables que hicieron los monarcas desde Leovigildo; el patrimonio del rey, mermado por continuas liberalidades y administrado por manos mercenarias, no daría de sí gran cosa; los impuestos sobre los judíos, vejados por duras persecuciones, y las penas pecuniarias por lo que antes hemos dicho, tampoco pudieron ser muy productivos, y en cuanto á la contribución territorial, aun suponiendo que se elevó al último límite, poco podía rendir, si admitimos que estuvo redu-

Digitized by Google

cida á la tercera parte del suelo cultivado. Además, de Recaredo se dice que era fácil en perdonar los débitos de los pueblos; el canon III del Concilio XIII de Toledo, que condona á nombre de Ervigio y *en beneficio de la plebe* las rentas atrasadas y anteriores á su advenimiento al trono, habla en plural de los *tributos vencidos* [1], cuando si fuera cierto lo que se supone, sólo el censo predial podía hallarse en descubierto; parece también que Witiza mandó quemar los registros de los tributos atrasados al comenzar su gobierno, y sábese, por último, que en tiempo de Recesvinto estalló una insurrección formidable, capitaneada por un noble llamado Froya, que alegaba como el principal agravio de los pueblos la extremada vejación de los impuestos [2]. De aquí nuestro recelo de que nos sea desconocida la hacienda de los godos, y hasta la sospecha que nos asalta de que la conducta seguida por aquella monarquía en materia de tributos fuera parte á debilitar en los pueblos la voluntad y el poder de defenderla.

La organización administrativa de los godos, informe é incompleta, no podía presentar constituído aparte el ramo de la hacienda pública. La separación entre los bienes personales del rey y los propios del Estado, que ya inició Leovigildo, no se marca hasta que Recesvinto dijo, ante el Concilio VIII de Toledo, con la crudeza propia de tales días, que era necesario poner límite á los abusos de los príncipes, que han estado *muy cobdiciosos de robar al pueblo en los tiempos que son pasados, et de acrecentar el suo tesoro* [3], y estatuyó que las riquezas ganadas por los reyes, como tales, en virtud de su poder,

---

[1] Tejada.—*Colección de cánones de la Iglesia española*, tomo II, pág. 500. —La ley que confirma la decisión del Concilio está en la pág. 517.

[2] Lafuente.—*Historia general de España*, parte primera, lib. IV, capítulos V y VII.

[3] Así se dice en la ley V, tít. I, lib. II del *Fuero Juzgo*, que corresponde á la del Concilio VIII.

Digitized by Google

perteneciesen de allí en adelante al reino, y *fincasen* en él, no pasando á ser herencia de los hijos del monarca. De aquí la distinción entre el *comes patrimonii*, intendente de la casa real, y el *comes thesaurum*, especie de secretario ó ministro de la hacienda pública, que figuraban en la corte ó *curia*. Aparte de esto, el rey disponía sin limitación alguna de los recursos del tesoro, y los Concilios de Toledo no abordaron ninguna cuestión importante en materias financieras.

Leovigildo dividió la Península en ocho ducados y setenta y cinco *condados;* cada uno de aquéllos formaba una provincia, y éstos eran ciudades episcopales ó cabezas de partido. Ervigio, al confirmar el canon III del Concilio XIII, sobre condonación de impuestos atrasados, habla por dos veces de los duques, condes, tiufados, numerarios y vilicos, como de personas encargadas de la recaudación de los tributos y que administraban la hacienda pública. Los *tiufados* ó *millenarios* eran jefes militares; los *vilicos*, gobernadores subalternos de los pueblos menos importantes, y los *numerarios* cobraban las rentas reales, con el auxilio de los *sayones*, que tenían á su cargo la recaudación de las multas y prestaciones que se exigían á título de pena.

La desigual condición que tenían ante el fisco godos y romanos, nobles y siervos, cristianos y judíos, clérigos y seglares, hubo de ser origen de grandes injusticias y desórdenes. Es verdad que aquellas primeras distinciones se mitigaron mucho y que tampoco fué completa la inmunidad de los bienes eclesiásticos, porque si bien el canon XLVII del IV Concilio exime, con el beneplácito de Sisenando, á los *clérigos ingenuos de las indicciones y trabajos públicos*, el Concilio XVI, á propuesta de Egica, prohibe que *ningún obispo para pago de los tributos reales toque en lo más mínimo á los derechos de las iglesias parroquiales..... sino que contribuirá al tesoro real con los obsequios acostumbrados, con los productos de los predios de sus sedes;* pero basta ver admitido el principio de tales di-

Digitized by Google

ferencias para que pueda acusarse á la administración de los godos de arbitrariedad y desconcierto, con tanta más razón, cuanto que no se tiene noticia de que existiese en ella una contabilidad ordenada, ni funcionario alguno que interviniera la gestión de la hacienda del Estado.

Digitized by Google

IV

La hacienda en el período de la Reconquista.

No es necesario buscar á la invasión realizada por los árabes en nuestra patria el año 711 otras explicaciones ni más causa que el deseo de engrandecimiento y la codicia de aquel pueblo, cuando vemos que desde el último tercio del siglo VII pugnaba por asentar su dominio en la Península; Wamba primero, y Teodomiro, general de Witiza, después, habían tenido ya que pelear con tales invasores para impedir que se establecieran en la Bética, y si pudieron incitarles una vez más á la conquista las rivalidades é intrigas de la corte goda y aun favorecerles en la empresa, es indudable que su propósito, mucho antes conocido y manifiesto, no se formó por sugestiones y circunstancias del momento. Ello es que un combate bastó para derrocar la monarquía de los godos y un breve espacio de tiempo para que los musulmanes se enseñorearan de la España.

Sin embargo, la flojedad de la defensa fué muy luego compensada con el heroico empeño de la reconquista y el luchar incesante de ocho siglos, que fué preciso mantener para alcanzarla. Covadonga y San Juan de la Peña son los dos principales núcleos de la resistencia, y cada uno de ellos engendra uno de los Estados, que al cabo prevalecen para juntarse en las bodas de Isabel I de Castilla y Fernando V de Aragón, que consagraron la unidad y la independencia de la patria.

Digitized by Google

Este período de nuestra vida nacional, dificilísimo para el historiador por lo accidentado y vario del asunto, no lo es en igual medida para nosotros, que hallamos unidad bastante en las condiciones que directamente afectan á nuestro especial objeto. Los reinos cristianos nacen del mismo modo, se organizan bajo principios semejantes, se extienden y progresan simultáneamente y por iguales procedimientos; aquellas monarquías, esencialmente militares en sus comienzos, rigen más bien ejércitos que pueblos, se constituyen después con elementos políticos análogos, dan la misma dirección á su cultura, tienen el mismo espíritu y ofrecen, en suma, bien marcado el sello de la nacionalidad común y el aire de la familia. Asturias, León y Castilla son más aristocráticos, Navarra y Cataluña más feudales, Aragón más democrático; pero esta diversidad de matices no altera esencialmente las instituciones, el carácter y la vida de aquellas sociedades, que son en el fondo idénticos. Y la comunidad se hace mucho mayor tan pronto como, llevando nuestra atención á lo que particularmente nos interesa, la fijamos en el orden económico. El estado de la riqueza, sus orígenes, su desarrollo, todo es uniforme en los pueblos españoles de este período de la Edad Media.

Los primeros días de la Reconquista no dan lugar más que para la lucha y la actividad guerrera; la población de los reinos cristianos es muy escasa, los territorios que ocupa limitadísimos, montañosos y poco fértiles; no había, pues, ni condiciones ni espacio para que se desenvolviese la vida económica, que hubo de ser entonces muy precaria. Á medida que el eco de las victorias lleva nuevos combatientes bajo la enseña de la cruz, y cuando merced á grandes esfuerzos, que duran siglos enteros, los cristianos consiguen ensanchar sus dominios y establecerse en tierra abierta, la agricultura renace pobremente y lucha con escaso éxito contra los obstáculos que oponen á sus adelantos la inseguridad de los tiempos, la viciosa organización de la propiedad territorial, los exce-

Digitized by Google

sos de la reglamentación y el rigor de los impuestos. Más tarde, allá por el siglo XII, en las ciudades y villas populosas, establécense industrias modestas, y á despecho de las prohibiciones, los monopolios y las tasas, á pesar de las trabas del *gremio*, especie de armadura muy adecuada para resistir las violencias de la época, pero contraria á la libertad de movimientos que reclama el trabajo productivo, algunas manufacturas consiguen cierta perfección y una prosperidad relativa. Por último, el comercio, largo tiempo imposible ó muy difícil, halló desde el siglo XIII, en compensación de los obstáculos y restricciones que detenían su vuelo en el interior, franquicias y protecciones para el tráfico con el extranjero, que Castilla mantenía principalmente por los puertos del Cantábrico, y Aragón por los del mar Mediterráneo, donde algo antes era ya Barcelona un centro mercantil muy importante. El aspecto económico es sin duda el más deplorable que ofrece España en la Edad Media; el retroceso y la pérdida de riqueza á que dió lugar en todas partes la irrupción de los pueblos del Norte se duplicaron para nosotros con la nueva invasión y conquista de los árabes, y así en los pueblos que lentamente reconstituyen nuestra nacionalidad, las artes productivas hubieron de sufrir, además de las rémoras y quebrantos hijos de la incultura general, el daño especial é inmenso consiguiente á una guerra inacabable y de exterminio. ¡Cómo extrañar, pues, que aquellos reinos padeciesen de miseria y fueran á menudo víctimas de hambres, pestes y grandes calamidades!

Con tales antecedentes, poco podemos esperar de satisfactorio en la historia de la hacienda pública durante este período. Los pequeños Estados que empiezan la reconquista no tenían más organización que la militar, ni atenciones distintas de la guerra, y ésta, que se hacía á expensas del enemigo, era entonces más bien origen de ingresos que de gastos, porque proporcionaba cada día ricas presas y nuevos territorios. El rey percibía una

Digitized by Google

quinta parte del botín, reservaba también para la corona algunas de las tierras conquistadas y distribuía las demás entre los nobles, las iglesias, los concejos y los soldados, según su liberalidad, ó con la medida de los servicios prestados y conforme exigían las condiciones de la lucha misma. No hubo en estos tiempos verdadera hacienda pública, porque los únicos bienes que tenían cierto carácter colectivo y podían considerarse aplicados á los fines del Estado eran los *patrimoniales* del rey, que personificaban aquella institución, aunque de una manera muy imperfecta. Pero los recursos de la corona, limitados á los derechos que cobraba el rey en sus dominios feudales, á la parte que se le adjudicaba en las presas y al importe de las caloñas ó penas pecuniarias, resultaron insuficientes tan pronto como fué necesario sostener ejércitos numerosos que no podían mantenerse sobre el país enemigo, y el botín se hizo más difícil y menor relativamente al esfuerzo que exigía, cuando al mismo tiempo era indispensable organizar civilmente aquellas sociedades, y los monarcas cristianos se entregaron al lujo y luchaban desatentados entre sí ó distraían sus fuerzas en empresas exteriores, cuando los reyes, en fin, poco seguros de su derecho unas veces, débiles otras y siempre con la mira de acallar y contener á los magnates, despojaron á la corona, agotando su patrimonio en fuerza de hacer mercedes. Entonces se recurrió á los impuestos; pero como la riqueza era escasa y gozaban de inmunidad los eclesiásticos y los nobles, las contribuciones rendían poco; fué preciso multiplicarlas y las hubo directas é indirectas en gran número, y como todo esto no bastaba, se acudió al préstamo, á la violencia, sobre todo contra los judíos, á la falsificación de las monedas y á otras medidas semejantes por lo arbitrarias y ruinosas; de suerte que la hacienda pública empeora á medida que avanza la reconquista, y cuando ésta ha concluído, el tesoro se halla exhausto y los pueblos esquilmados.

La organización administrativa y financiera se resen-

Digitized by Google

tía en aquel tiempo, por una parte de las imperfecciones políticas y por otra de la condición anómala é irregular de la misma hacienda pública. Merece notarse, sin embargo, el carácter marcadamente económico que las Cortes adquieren desde el siglo XIII, porque los reyes las convocan, más que para oir su consejo y para que decidan sobre los negocios del Estado, con el fin de obtener de ellas recursos y el establecimiento de impuestos más ó menos generales que habían de afectar á los privilegios de nobles y eclesiásticos ó á los fueros de villas y ciudades. Las Cortes, además, se reservaban la distribución y el cobro de las contribuciones autorizadas por ellas, y este dualismo entre la hacienda del rey y la hacienda de los pueblos, el sistema contrario á toda idea de unidad de las consignaciones especiales, ó sea de la aplicación de cada ingreso á un servicio determinado, la recaudación hecha generalmente por medio de arrendadores y la falta de una verdadera contabilidad, fueron otras tantas causas de malversación y de desorden.

Pero estas indicaciones generales piden algún desarrollo con aplicación á los dos más considerables reinos cristianos de la Edad Media, y algo hemos de decir también acerca de la hacienda de los árabes.

Castilla.—En el siglo IX la monarquía asturiana extiende sus confines hasta el Duero, y se convierte en reino de León. Poco después el condado de Castilla logra constituirse independiente, y por fin el año 1037 se reunen ambas coronas sobre la frente de Fernando I. Con el establecimiento del reino de Castilla, que antes de acabar el siglo se apodera de Toledo, y lleva por mano del Cid sus armas victoriosas hasta las tierras de Valencia y Aragón, la reconquista da un gran paso, concluye el período exclusivamente militar, comienza la organización política, y se dibujan ya los elementos sociales que han de pugnar durante largos siglos; el rey, intentando sobreponer su autoridad; la nobleza, que defiende y procura agrandar sus privilegios; la Iglesia, con su afán de

Digitized by Google

predominio, y los municipios recabando libertades á la sombra de fueros y cartas-pueblas. Había, pues, entonces lugares de condición diferente; los de señorío eran de cuatro clases: de *realengo*, en que no se conocía más autoridad que la del rey; de *abandego*, dominios que los reyes cedían en favor de prelados, iglesias y monasterios; de *solariego*, pueblos formados por los colonos que habitaban las casas y labraban las tierras de un señor, y de *behetría*, los que libremente elegían señor que los rigiese y defendiera. Los municipios acomodaban su régimen local á las cláusulas del fuero.

Los derechos señoriales que pueden ser considerados como impuestos por la parte de jurisdicción y soberanía que los nobles ejercían eran numerosísimos; citaremos como más conocidos é importantes, además de las prestaciones personales que debían los vasallos: el censo ó *infurción*, que se pagaba en especie ó en dinero por el dominio útil de las tierras y las casas; el *laudemio*, en el caso de venta ó cesión por parte del colono; la *minción* ó *luctuosa*, que por muerte del vasallo adjudicaba al señor *una cabeza de los mejores ganados* que aquél tuviera [1]; la *mañeria*, derecho de heredar á los vasallos que morían sin sucesión legítima, ó impuesto que debían pagar para poder hacer testamento los que se hallaban en este caso; la *aubana*, ó confiscación de los bienes que á su fallecimiento dejaba el extranjero; el *yantar*, ú obligación de mantener al señor en viaje, que pesaba sobre los pueblos del tránsito; el *conducho*, que consistía en el suministro de provisiones, alojamiento, bagajes, guías, etc.; la *asadura*—corrupción tal vez de *pasadura*,—contribución cobrada sobre los ganados que pasaban por los montes señoriales, á razón de una cabeza por cada hato; los *pontazgos*, *portazgos*, *barcajes*, etc., que eran también derechos sobre la circulación, y las *multas* y *confiscaciones*,

---

[1] Ley II, tít. III, lib. I del *Fuero Viejo de Castilla*.

Digitized by Google

de que abusaban no poco los señores á título de castigo [1].

Las *behetrías* no eran todas de la misma condición; pero en ellas se exigían también servicios personales y tributos semejantes, aunque menos duros que los indicados. Los municipios variaban asimismo de organización; gozaban todos ellos de unas ú otras exenciones, y tenían la facultad de crear arbitrios para atender á las necesidades locales.

El rey cobraba los derechos señoriales en los pueblos que eran suyos: la *infurción* se denominaba en ellos *marzazga* y *martiniega*, por las épocas en que se hacía efectiva, el mes de Marzo y el día de San Martín, y consistía cada una de ellas en 12 maravedises por vecino, exigibles también en los lugares de behetría. Percibía además la corona el *quinto del botín*, según antes hemos indicado, y ciertas imposiciones generales derivadas de su soberanía, que establece la ley I del Fuero Viejo de Castilla, *estas cuatro cosas*, dice esa disposición, *son naturales al señorío del rey que non las deve dar á ningund ome, nin las partir de si, ca pertenecen á él por razón del señorío natural: Justicia, Moneda, Fonsadera é suos Yantares*. Sobre la jurisdicción de los señores estaba la del rey, que administraba la justicia mayor ó suprema por sí ó por medio de los merinos, adelantados, etc., y en virtud de ella hacía suyas las *caloñas* ó penas pecuniarias, que pagaban todos los delincuentes sin excepción, aunque con distinciones de clases. La *moneda*, que llamaremos *forera*, para distinguirla de otro impuesto que se estableció después con aquel nombre, era una especie de capitación satisfecha en reconocimiento del señorío real, que se exigía cada siete años, de la cual estaban exentos los nobles, eclesiásticos, algunas otras personas y ciertos lu-

---

[1] La ley I, tít. VII, lib. I del *Fuero Viejo* dice: «á todo solariego puede el señor tomarle el cuerpo é todo cuanto en el mundo ovier;» si bien luego añade que «esto sólo sea cuando *ficier por qué*.»

Digitized by Google

gares por concesión del monarca [1]. Debe computarse aquí también, y tal vez alude á ello el Fuero Viejo, el beneficio que obtenían los monarcas con la acuñación de la moneda, regalía que fué siempre inherente á la corona, porque los señores no tuvieron entre nosotros el derecho de batirla. La *fonsadera*, consecuencia del servicio militar obligatorio, ó sea del deber general de ir en *fonsado*, se exigía á aquellos que por cualquier causa estaban exceptuados de tomar las armas. Los *yantares* se pagaban al principio en especie, luego se tasaron por evitar los abusos de los exactores en 600 maravedises y más adelante en 1.200 para el rey, 800 para la reina y 600 para el príncipe, cuando hicieran noche en pueblos de más de cien vecinos [2]. Mencionaremos aquí también el *chapín de la reina*, contribución, dice Canga-Argüelles [3], de origen oscuro, reducida al pago de 150 millones de maravedises, que se abonaban por el estado llano para los gastos de las bodas reales; se cobraba en siete plazos de á cuatro meses cada uno, y más tarde se exigieron otros chapines para las infantas.

Estos recursos de la corona, propios del primer período de la Reconquista, de aquellos días de tanto feudalismo, que dan á la hacienda un carácter patrimonial, se trasforman y aumentan á medida que Castilla ensancha sus fronteras y los reyes consiguen afirmar su autoridad. Las prestaciones personales van haciéndose redimibles en dinero, y el tesoro real obtiene cada día más ingresos por los derechos que sucesivamente reivindica y por la creación de nuevos arbitrios é imposiciones, sobre todo á contar desde el tiempo de Fernando III *el Santo*. Este monarca obtuvo la concesión de las *tercias reales* y orga-

---

[1] Ésta contribución se mantuvo hasta el siglo pasado y fué suprimida por una Real cédula de 1724, en atención á que sólo daba un rendimiento insignificante.—Canga-Argüelles, *Diccionario*, tomo III, pág. 233.

[2] El yantar cesó cuando las Cortes asignaron una cantidad para el mantenimiento de la real familia.

[3] *Diccionario*, tomo I, pág. 204.

Digitized by Google

nizó ó dió importancia á la renta de *aduanas* y á las *aljamas* y *morerías*.

Consistían las tercias reales en dos novenas partes del producto de todos los *diezmos* que cobrada la Iglesia en Castilla, por cesión de los reyes y señores primeramente y en virtud del precepto canónico desde el IV Concilio Lateranense. Fernando III solicitó del Papa ese recurso en 1219, es decir, cuatro años después de aquel Concilio, para sostener la guerra contra los infieles, y Honorio III se le concedió temporalmente; repitiéronse estas concesiones al mismo monarca y á sus sucesores, luego se otorgaron por reinados, y al cabo se hicieron perpetuas las tercias reales [1].

Parece que antes de esta época se cobraba ya el *diezmo de puertos*, en los mojados ó de mar y en los secos ó montañas, á las mercaderías que entraban y salían de Castilla; pero es indudable que al hacer Fernando la conquista de Sevilla encontró allí establecido por los moros el *almojarifazgo*, que era un derecho de importación y exportación, y le mantuvo y dió el primer *cuaderno* ó arancel de aduanas.

Otro tanto sucedió con las *morerías* y *aljamas* ó *juderías*, capitación que pagaban los moros y los judíos. Á imitación de lo que hicieron los árabes con los cristianos al enseñorearse del país, los reyes imponían un tributo á los moros y judíos de los pueblos que tomaban. La aljama se fijó al principio en 30 dineros por cabeza, en recuerdo de las 30 monedas de Judas; pero luego sufrió grandes aumentos.

La morería se pactaba generalmente en la rendición ó toma de las ciudades. Estos impuestos adquirieron considerable desarrollo merced á las victorias de Fernando III, á quien los moros de Sevilla se comprometieron á pagar 594.000 reales semanalmente [2]. De la misma

---

1 Véase Gallardo.—*Origen de las rentas*, tomo III.

2 Mariana.—*Historia de España*, tomo IV, lib. XIII, cap. VII.

Digitized by Google

época es la renta del *aljarafe* y *ribera de Sevilla*, diezmo del aceite y demás frutos producidos en aquella comarca.

Pero las necesidades de la monarquía crecían más de prisa que sus medios: las pretensiones de Alfonso X al imperio de Alemania, que le hicieron gastar sumas inmensas, las turbulencias de aquel reinado, continuadas en el de Sancho IV, las minoridades de Fernando IV y Alfonso XI, las violencias de Pedro I, llamado el *Cruel* [1], las prodigalidades de Enrique II el *Dadivoso*, la debilidad de Juan I y Enrique III y el desconcierto que acompaño á la tutoría de Juan II y al funesto gobierno de Enrique IV [2], todas estas causas, unidas á las vicisitudes, á menudo poco favorables, de la guerra contra los moros, determinan una época de decadencia en lo político y de grande penuria en la hacienda. El mayor, sin embargo, de los daños vino en lo que ahora nos concierne, no del aumento de los gastos, sino de la destrucción de los ingresos: la insaciable ambición de los nobles exigía continuamente á la corona el otorgamiento de inmunidades, privilegios, territorios y rentas, y la falta de energía en los reyes para resistir aquellas pretensiones, ó la errada política de querer acallarlos con nuevas é incesantes dá-

---

[1] Este monarca acumuló en el alcázar de Trujillo y en el castillo de Hita sumas considerables, que luego se trasladaron á la *Torre del Oro* de Sevilla, y dejó á su fallecimiento, según el cronista Ayala, 130 millones de maravedises en dinero y alhajas; pero esto no revela la prosperidad de la hacienda, sino la codicia de aquel rey y el poco escrúpulo con que desatendió sus obligaciones y llevó á cabo gran número de confiscaciones y despojos.

[2] También Enrique IV dejó «un apreciable tesoro en el alcázar de Se»govia, lo cual es, á mi ver, dice el ilustre Campomanes, el mayor borrón »de su vida, porque sólo aniquilando el reino un hombre perdido, en tiem»pos tan calamitosos en que enajenó más de treinta millones de marave»dises de las rentas reales, pudo atesorar alguna cosa.» *Cartas económico-políticas*, publicadas por Rodríguez Villa. Como habremos de citar más de una vez estas notables cartas, cuya autenticidad no está probada, hemos de decir acerca de ellas que podrán no ser obra de Campomanes, pero á juicio nuestro, son indudablemente dignas de él.

Digitized by Google

divas, llevaron á tal extremo las regias donaciones, que la monarquía se vió privada de sus dominios, derechos y recursos. Las Cortes clamaron una y otra vez contra el ruinoso sistema que empobrecía al Erario; hasta los grandes llegaron á decir á Juan II: «Como vuestra señoría »sabe, hay pocos lugares en vuestros reinos que no estén »dados é enajenados, é más enajenar é otro si desapro»piar é quitar tierras é lugares á vuestras cibdades, se»ría perder del todo vuestro patrimonio é vuestro reyno» [1]; pero nada sirvió para contener el mal, y los Reyes Católicos hallaron á la corona despojada enteramente.

Alfonso el Sabio había declarado que «los portazgos é »las rentas de las salinas, é de las pesquerías, é de las »ferrerías, é de los otros metales..... son de los empe»radores é de los reyes» [2]; Alfonso XI incorporó al señorío real «todas las minas de oro, é de plata, é de plo»mo, é de otra guisa cualquier minera, y todas las aguas »é pozos salados que son para facer sal» [3], y Juan I trató también, en las Cortes de Briviesca (1387), de hacer eficaz y productiva esa regalía de las *minas,* adjudicando á la hacienda las dos terceras partes del beneficio líquido; mas los portazgos, no ya como imposición al tránsito, sino además como *derechos de puertas,* consistentes en la octava parte del valor de los artículos que acudían á las ferias y ciudades, el pequeño rendimiento de las minas en aquel tiempo, el *estanco de la sal* y otros ingresos parecidos, como los *derechos de cancillería* sobre el otorgamiento de privilegios y mercedes, eran insignificante auxilio para el exhausto tesoro, y fué preciso acudir al establecimiento de impuestos generales, sin los que no hubieran podido mantenerse las obligaciones del Estado. De esta necesidad nacieron los *servicios, ayudas monedas*

---

[1] *Colección de documentos inéditos,* tomo XIV, pág. 366.

[2] Ley II, tít. XXVIII, Part. III.

[3] Ley XLVIII, tít. XXXII del Ordenamiento de Alcalá.

Digitized by Google

y *alcabalas*, que son entre nosotros la base y el verdadero comienzo de la hacienda pública.

Los *servicios* tuvieron al principio el carácter de un recurso extraordinario que los reyes solicitaron de las Cortes para atender á sus urgencias y á las necesidades de la guerra, y dieron lugar á contribuciones de forma directa. El rey *pedía*—de aquí el nombre de pedidos, que se da también á este ingreso,—y las Cortes *servían* las sumas necesarias, encargándose los procuradores de las ciudades de hacer la recaudación y la entrega al tesoro real. Los servicios se repartían á los pueblos según el número de los vecinos, y luego á cada uno de éstos, en proporción á su fortuna, computándose los bienes de todas clases. La cantidad de los servicios variaba conforme eran los apuros del momento; pero á contar desde Alfonso el Sabio, á quien parece que se otorgó el primero por las Cortes de Burgos de 1269 [1], se hizo de ellos un uso muy frecuente [2]. Las *ayudas* eran un suplemento ó ampliación de los servicios; y este mismo carácter tenían las *monedas*, aunque respecto de ellas hay grande confusión en los autores, y no sabemos si se las acusa de desiguales y ruinosas, porque se seguía para repartirlas un sistema distinto del aplicado para los servicios, ó bien porque se las confunde con la *moneda forera*, que consistía, como ya sabemos, en una capitación.

La *alcabala* era un impuesto indirecto, una contribución de consumos, exigida sobre el precio de todas las cosas raíces, muebles y semovientes que se vendiesen,

---

[1] Cos-Gayón.—*Historia de la Administración pública de España*, página 131.

[2] Según Pita Pizarro, en el siglo XIII concedieron las Cortes cinco servicios; en el XIV otorgaron ya treinta y tres servicios y treinta y nueve ayudas y monedas, y el XV hubo diez y ocho y medio pedidos y quince monedas.—*Examen de la hacienda*.—Los servicios que eximían al clero y la nobleza se suprimieron en 1795, alegando que recaían «sobre una clase muy apreciable de vasallos, la más numerosa y la que más contribuye con sus bienes y personas.»

Digitized by Google

trocasen ó permutaran. Difícil es determinar su origen, pues mientras en varios documentos consta que se cobraba ya en el siglo XI, la Crónica de Alfonso XI, al decir que las Cortes de Burgos de 1342 otorgaron á aquel monarca la alcabala para atender á los gastos del sitio de Algeciras, habla de ella como de *pecho nuevo, fasta aquel tiempo nunca dado á ningún rey en Castilla nin en León.* Para salvar esta contradicción es de creer que la alcabala existía ya de antiguo, establecida como arbitrio municipal ó prestación en favor de señores y fundaciones, y que la concesión á Alfonso XI señala no más que la generalidad del impuesto en beneficio de la corona. Las Cortes de Alcalá, en 1349, consintieron de nuevo la alcabala con motivo del cerco puesto á Gibraltar, y las de Madrid de 1393 no señalan ya tiempo á la concesión de la *alcabala veintena,* cuyos rendimientos evaluaron en *doce cuentos.* Era, según esto, la alcabala un derecho de 5 por 100, que se elevó hasta 10 en los reinados de Pedro I, Enrique II y Juan I; bajóla de nuevo al 5 Enrique III y otra vez la subió al 10 Enrique IV, llegando con este tipo al reinado de los Católicos [1]. Este arbitrio «destructor y servil, bastante por su naturaleza á destruir el comercio más floreciente, por ser unos grillos del tráfico interior,» como dice Campomanes [2], fué de grandes rendimientos.

Los recursos que propiamente pueden calificarse de extraordinarios en esta época son: los *subsidios eclesiásticos,* los *préstamos* y la *adulteración de la moneda* y otras *violencias* menos excusables que recayeron especialmente sobre los judíos. Los reyes, viendo, enmedio de sus continuas escaseces, las riquezas que el clero atesoraba, le exigieron ciertas prestaciones por vía de *donativo,* y acu-

---

[1] Lafuente.—*Historia de España,* parte II, lib. III, cap. XI.—Gallardo.—*Origen de las rentas,* tomo I, pág. 161.—Arrazola.—*Enciclopedia de administración.*

[2] Canga-Argüelles.—*Diccionario,* tomo II, págs. 425 y 427.

Digitized by Google

dieron algunas veces á los Papas para conseguir con el nombre de *subsidio eclesiástico* una participación en los bienes de la Iglesia. Alfonso el Sabio obtuvo de Honorio X la disposición de una décima parte de la renta de todos los eclesiásticos; Alfonso XI logró eso mismo en 1327, y así por concesiones temporales comienza este arbitrio, que hemos de ver más arraigado en épocas posteriores. Valiéndose en unas ocasiones de su crédito personal, en otras de la garantía de rentas determinadas y á veces también de su autoridad y de su fuerza, los monarcas consiguieron anticipos, aunque de poca monta y corto plazo; Alfonso X recibió del rey de Marruecos 60.000 doblas, mediante la prenda de su corona; Alfonso XI pidió dinero prestado á sus criados, y dice la crónica que tuvo buen socorro y logró también anticipos del Papa y del rey de Francia; Juan I contrató un préstamo de 600.000 francos, dando en prenda los tributos, otro de 16.500 maravedises con el comercio de Murcia, sobre la casa de moneda y las alcabalas, y un adelanto de trigo que obtuvo de la iglesia de Sevilla y pagó con las tercias reales; hay, por último, ejemplos de *empréstitos forzosos* en tiempos de Enrique II, Juan I y Juan II, que impuso uno de un millón de maravedises á la ciudad de Toledo en 1449 [1]. El funesto expediente de alterar el valor de la moneda ó acuñarla de baja ley, inaugurado por el rey Sabio bajo el peso de sus grandes desdichas, y dos veces puesto en práctica durante su reinado, se emplea luego por todos los monarcas sin excepción hasta los Reyes Católicos. Los despojos violentos y las confiscaciones, medios son también que dan algunos fondos al tesoro real; los judíos sobre todo sufrieron numerosas exacciones de esta clase, para las que siempre se hallaron fáciles pretextos. Alfonso X hizo arrastrar al judío *Zag*, *mayoral de los recaudadores*, en 1280, y en aquel mismo año mandó prender en un

---

[1] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, págs. 425 y 427.

Digitized by Google

sábado á todos los judíos de León y Castilla, imponiendo como condición de su libertad el abono de 12.000 maravedises y una multa de igual cantidad por cada día que tardasen en hacer efectiva dicha suma; otro tanto hizo Pedro el Cruel con su tesorero mayor Samuel Levi, y Enrique II llegó á mandar en 1369 que se vendiesen en almoneda no sólo los bienes, sino *los cuerpos de los judíos é judías* de la aljama de Toledo que fueran necesarios para conseguir las 20.000 doblas de oro que de ellos exigía [1].

Tal es el cuadro que presenta la hacienda de Castilla desde el comienzo de la Reconquista hasta la muerte de Enrique IV; es antes del siglo XIII patrimonial ó personal del rey, y después conserva los caracteres feudales con el predominio en los ingresos de las regalías y de los derechos señoriales y la desigualdad en el pago de los impuestos establecidos. Los nobles y los eclesiásticos se encontraban exentos del tributo, y sólo el estado llano acudía á levantar las cargas públicas; la nobleza gozó siempre de la inmunidad y la defendió con éxito de todas las tentativas que los reyes hicieron para lograr reducirla; pero la exención del clero no fué tan absoluta y sufrió vicisitudes numerosas. En primer lugar, la Iglesia se libertó del gravamen por concesiones parciales y limitadas, que no se generalizaron hasta el reinado de Alfonso VIII; en segundo lugar, desde el siglo XIII los bienes eclesiásticos contribuyen á los gastos del Estado por medio de las *tercias reales* y los *subsidios*, y en último término, los monarcas restringieron en muchas ocasiones una exención cuyo origen había sido merced ó gracia suya y obligaron á los clérigos al pago de algunas imposiciones. La razón de esta diferencia está por una parte en que la influencia política de la Iglesia era menor y menos temible para los reyes que aquella que ejercía la nobleza, y por otra, en que la continua

---

[1] Amador de los Ríos.—*Historia de los judíos españoles.*

Digitized by Google

extensión de los dominios eclesiásticos, por tantas causas favorecida durante los siglos medios, mermaba sin cesar el número de los contribuyentes y hacía imposibles la existencia del estado llano, abrumado por los *pechos,* y los ingresos en el tesoro de la corona. La exención de tributos, que alcanzaban los bienes pasando del *realengo* al *abadengo,* y que tanto contribuyó á la amortización eclesiástica, fué el principal, ya que no el único motivo de la constante oposición que hicieron nuestras leyes á las adquisiciones de las manos muertas. Además de estos privilegios de clase se conocían otros muchos especiales y locales, otorgados á personas determinadas ó á las villas y ciudades, ya en pago de servicios, por pura liberalidad de los reyes ó con motivos diversos, y tal variedad en las condiciones tributarias había de resultar incompatible con un sistema ordenado de administración.

No hubo en Castilla cálculo ni plan alguno acerca de las obligaciones y los recursos del Estado, cosa en verdad difícil, dadas las contingencias de una guerra permanente. Las Cortes intervienen desde el siglo XIII en la gestión económica, dirigen amenudo peticiones á los reyes sobre la reforma de los gastos públicos, y así las de Valladolid en 1258 fijaron en 150 maravedises diarios el mantenimiento del rey, encargándole mandase á los que se sentaban á su mesa que «comiesen más mesuradamente y que no ficiesen tanta costa como facían;» autorizan la imposición de las contribuciones directas generales, servicios, ayudas, etc., distintos, como ya sabemos, de las llamadas rentas reales, y corren con la distribución y el cobro de esos recursos. Las Cortes fiscalizaban, pues, la hacienda de los reyes, ponían condiciones al otorgamiento de los subsidios, y examinaban las cuentas que presentaba el monarca para justificar sus apuros y la necesidad de nuevas concesiones [1]. La auto-

[1] Alfonso XI dió en 1367 una ley, que es la I del título VII, libro VI

Digitized by Google

ridad de las Cortes decae en el siglo XV, sobre todo en los reinados de Enrique III y Enrique IV, y hemos de ver cómo se extingue luego bajo la dominación de los monarcas austriacos.

El *mayordomo* ó *almojarife mayor del rey* era el jefe de la casa de éste y de todos los que manejaban la hacienda pública, y á sus órdenes estaban los *almojarifes* especiales, cobradores de los derechos de aduanas, los *administradores, cogedores* y *arrendadores* de los impuestos, que lo eran ya de una renta, ya de una localidad determinada, y los *pesquisidores,* que tenían á su cargo la investigación en el régimen de las contribuciones. Estos agentes cobraban los recursos, y ellos mismos hacían los pagos consignados sobre cada ingreso, dando cuentas de todo ello al mayordomo mayor. No había, pues, verdadero *Tesoro* público, ó concentración de fondos, ni un servicio regular de *contabilidad* de la hacienda, aunque desde el tiempo de Enrique II se habla de *contadores mayores,* cuyas atribuciones no son bien conocidas, ni debieron tener grande influencia.

El procedimiento más generalmente empleado para la recaudación es el arriendo. Las actas de las Cortes están llenas de quejas contra las malas artes y la codicia de los arrendadores, que eran por lo común judíos y moros, «gente acaudalada, sutil en el arte de allegar dinero y de ancha conciencia» [1]. Desde las Cortes de Valladolid en 1295 comienzan las reclamaciones por los daños que ocasionaban los judíos en la administración de las rentas reales. En las de Burgos de 1301 se reproducen sus clamores, y en las de Medina de 1305, Fernando IV hubo de contestar que no serían los judíos *cogedores nin sobrecogedores de los pechos.* Juan I en 1385 prohibió á los ju-

---

de la Nueva Recopilación, que dice literalmente «que no se echen pechos, ni monedas, ni otros tributos en todo el reino sin se llamar á Cortes y ser otorgados por los procuradores.»

[1] Colmeiro.—*Historia de la Economía política,* tomo I, pág. 482.

Digitized by Google

díos la administración de las rentas públicas y aun de las privadas; mas poco después las Cortes acudían al rey diciéndole que, quitadas las rentas á los judíos, habíanse apoderado de ellas los *perlados é los clérigos,* que no dudaban en hacer uso de las excomuniones para fomentar sus provechos, y fué necesario prohibir también á estas clases el arriendo. Pero todas esas medidas y otras muchas dictadas con el mismo fin no lograron evitar que los vicios de la recaudación agravasen mucho los otros males que sufrió la hacienda de Castilla durante el período de la reconquista.

Aragón.—Por el matrimonio del conde Berenguer IV de Barcelona con Petronila de Aragón, se enlazan ambas coronas en mitad del siglo XII, constituyendo un poderoso reino que se ensancha y fortalece bajo el glorioso cetro de Jaime I el *Conquistador,* casi por los mismos días en que Fernando III doblaba los dominios de Castilla. El desarrollo de las dos monarquías sigue los mismos pasos, y las únicas diferencias que en materia de hacienda, como en cualquier otro respecto, podemos hallar entre ellas, nacen del predominio algo mayor que en Aragón tuvieron los elementos feudales.

Las necesidades y los recursos de la corona son aquí iguales á los de Castilla, y sólo cambian algunos accidentes; el rey tiene idénticos derechos sobre las *presas* y las conquistas; exige á sus vasallos las mismas prestaciones, y únicamente se nota algún recargo en las exacciones señoriales, sobre todo en la parte de Cataluña. Prescindiremos, pues, de lo que es análogo en ambos reinos, y nos limitaremos á señalar algunas diferencias que marquen el carácter de la hacienda aragonesa, cuyas instituciones, por otra parte, son poco conocidas.

La *pecha* y el *moraveti,* que algunos equiparan á la *marzazga* y *martiniega* de Castilla [1], eran, según otra opinión que consideramos más fundada, imposiciones generales

---

[1] Cos-Gayón.—Obra citada, pág. 129.

Digitized by Google

sobre el estado llano, que deben asimilarse más bien, la *pecha* á los *servicios* otorgados por las Cortes castellanas, y el *moraveti* á la *moneda forera*. La *pecha* recaía desde el siglo XII sobre los bienes raíces y muebles en proporción á las fortunas [1]. El *moraveti, maravedí* ó *monedaje,* pues estos diversos nombres se emplean indistintamente, era una capitación que pagaban cada siete años los vecinos que tenían 70 sueldos de hacienda.

La *cena* correspondía al *yantar* de Castilla, y en su origen se exigía, como éste, en los pueblos donde los reyes hacían noche ó parada. Después se convirtió en un impuesto ordinario, que no excusaba el extraordinario de acudir á los gastos de la casa real con ocasión de semejantes visitas, de donde provino la distinción de cenas de *ausencia* y de *presencia*. Fué costumbre no pedir las dos en un mismo año, sino demandar la primera sólo en el caso de no haberse pagado la segunda [2]. Existían además, el *derecho de coronación* para los gastos de la que debían celebrar en Zaragoza los monarcas, y el de *real maridaje* para las bodas de reyes é infantes.

El *bobaje,* contribución especial de Cataluña, se extendió á Aragón en tiempos de Pedro III, y pesaba sobre las yuntas de bueyes y cabezas de ganado mayor. El *herbaje* gravaba al ganado menor independientemente del *carneraje,* que equivalía al *montazgo* de Castilla sobre los ganados trashumantes.

La *bolla,* derecho peculiar de Cataluña, recaía sobre las telas y tejidos fabricados en el país y los que se introducían del extranjero.

Lleuda ó *lezda* era una imposición á la entrada y por el tránsito en los puertos de mar y en las ciudades.

La *sisa,* rebaja que se hace en favor del erario de cierta cantidad en los pesos y medidas por donde se venden los géneros para el consumo del pueblo, nació en Aragón

---

[1] Asso.—*Historia de la economía política de Aragón.*

[2] Colmeiro.—Obra citada, pág. 492.

Digitized by Google

como medio de atender á los servicios votados por las Cortes, y luego pasó á Castilla [1].

El derecho de *amortización* ó *sello* venía á ser un 30 por 100 que debían pagar las adquisiciones de las *manos muertas*, desde Jaime I que prohibió adquirirlas sin la licencia real.

Los *tercios diezmos* eran una de las rentas más considerables de la corona. Jaime I que, como se ve, adoptó muchas medidas financieras, hizo una división en tres partes iguales del producto de los diezmos, aplicando una á la dotación del clero, otra á la de las iglesias, y la tercera al erario.

Las *generalidades* comprendían varios ramos ó impuestos, indirectos todos ellos, que afectaban á la circulación y al consumo de objetos determinados; eran los derechos de aduanas y sus recargos, estancos como el de los *naipes*, imposiciones sobre la *sal*, la *nieve*, el *aguardiente*, etc.

Renunciamos á citar un buen número de otros tributos especiales ó menos importantes que se conocían en Aragón, y vamos á fijarnos un momento en la organización administrativa, que es lo más interesante que presenta la hacienda de aquel reino.

El *bayle general* sustituye al *mayordomo mayor* de Castilla; pero no es aquél, como era éste, el jefe único é irresponsable de la hacienda real, sino que su autoridad está limitada por una magistratura de alta representación y gran prestigio, por el *maestre racional*, cuyo oficio fué creado á petición de las Cortes en los primeros años del siglo XV. El *maestre racional* era de hecho, y así se le llamaba, la *cabeza del fisco*, pues aunque subordinado en principio al *bayle general*, gozaba ciertas preeminencias, y en determinados asuntos no tenía más superior que el rey. Auxiliado por sus *coadjutores*, el funcionario de quien venimos hablando fiscalizaba la gestión de la hacienda, exigía y censuraba las cuentas de los adminis-

---

[1] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, pág. 578.

Digitized by Google

tradores ó bailes especiales, perseguía los alcances y tenía una jurisdicción para cuyo desempeño se asesoraba con los oidores de la Real Audiencia. El maestre era á la vez un *interventor* general y un *tribunal de cuentas*; había, pues, en Aragón mayor severidad, mucho más orden y un sistema que se echaba de menos en la hacienda de Castilla.

Los árabes. — No hay en verdad por qué extrañar el contraste que ofrece la hacienda de aquellos diminutos y pobres reinos cristianos, confinados en lo más áspero del territorio, que empiezan la reconquista, comparada con el esplendor y la riqueza del califato de Córdoba, dueño de casi toda la Península, establecido en lo más fértil de nuestro suelo, y que extiende su poder al África; pero es en cambio digno de notarse, y merece serio estudio, el hecho de que, según prosperan y se engrandecen las monarquías cristianas, tanto peor es su situación financiera, al paso que el imperio musulmán, dividido, estrechado y en derrota, si bien se desconcierta y empobrece, no llega nunca á extremos semejantes; de manera que bajo este aspecto es inferior el apogeo de los cristianos á la decadencia de los árabes. No podemos dedicarnos á investigar las causas de tal fenómeno, que arrancan de lo más íntimo de la constitución social de entrambos pueblos, y nos limitaremos á indicarle y á bosquejar ligeramente, según pide nuestro objeto, el tipo ó carácter normal de la hacienda entre los árabes.

Los gastos del imperio musulmán eran, además de los precisos para el sostenimiento de la corte, los que la guerra producía, los necesarios para atender á la religión, á la beneficencia, al cultivo de las letras, ciencias y artes, y al fomento de los intereses económicos, que todas estas cosas recibieron protección considerable en los buenos tiempos de la dominación agarena.

Para hacer frente á un presupuesto tan cuantioso, el Estado disponía de recursos, pocos en número y muy sencillos, pero de suficiente rendimiento. El califa tenía

Digitized by Google

el derecho de imponer el servicio de las armas, disfrutaba de un pingüe patrimonio y percibía la quinta parte del botín hecho en la guerra. En cuanto á impuestos, reducíanse á tres los *legales* ó admitidos por la doctrina del Profeta: el *azaque* ó diezmo de los moros, el *almojarifazgo* y las contribuciones exigidas á cristianos y judíos.

El *azaque*, de que ningún musulmán podía eximirse, comprendía la décima parte de los productos obtenidos de la agricultura, la ganadería, las minas, y según algunos también de la industria y el comercio. Esta imposición, dada su generalidad y su naturaleza, hubo de ser muy productiva, y así Prescott la llama enorme [1].

El *almojarifazgo* ó renta de aduanas parece que al principio consistía en un derecho de 10 por 100 sobre la importación y la exportación; pero después se modificó, sin duda cediendo á las necesidades del comercio y del erario, pues los derechos que Fernando III halló establecidos y confirmó en Sevilla iban del 5 al 15 por 100, según la clase de las mercancías. La prosperidad del comercio entre los árabes hizo que esta renta fuera origen de ingresos muy importantes.

Los mozárabes y judíos pagaban la *capitación*, y la que se llamaba *tahadil*, que era la *décima* ó el *quinto* establecido sobre las propiedades y la industria. La capitación, cuyo tipo varió sin duda conforme á las circunstancias de los tiempos, dividía á la población de los sometidos en tres clases con arreglo á su fortuna, y se cobraba por meses [2]. El sistema adoptado por los moros al hacer la conquista fué el de gravar con 10 por 100 de los productos de sus bienes á las localidades que se entregaban sin resistencia, y cargar un 20 por 100 á los pueblos tomados por la fuerza; pero luego el tributo creció y fué el quinto para todos.

---

[1] *Historia del reinado de los Reyes Católicos*, parte primera, capítulo VIII.

[2] Dozy fija en 316, 158 y 79 francos respectivamente las tres cuotas de este impuesto.—*Histoire des musulmans d'Espagne*, tomo II, pág. 40.

Digitized by Google

Sin embargo, en los últimos siglos de la dominación mahometana, aumentadas las necesidades, reducida considerablemente la materia imponible y desorganizado el Gobierno, hubo de acudirse á otros tributos, tales como el *quinto de minas y tesoros* y la *alcabala*, y aun á exacciones más ruinosas y arbitrarias.

El *hagib* ó primer ministro tenía entre sus secretarios uno denominado *sahibú l-ashghal*, que era el jefe de la hacienda, y disponía á su vez de los subalternos necesarios para constituir los tres ramos de la *administración*, la *contabilidad* y la *estadística*. Los *almojarifes* cobraban los derechos de aduanas, los *alcaldes de alhóndiga* y los *almotacenes* se ocupaban también en la recaudación de los impuestos, y todos ellos rendían cuentas á aquel jefe, quien los sometía anualmente al examen del *Mexuar*, especie de Consejo palatino.

La organización correspondía, pues, á la sencillez del régimen financiero que practicaron los árabes en España.

Digitized by Google

V

La hacienda en tiempo de los Reyes Católicos.

Las más hermosas páginas de nuestra historia son las consagradas á describir el reinado de aquellos gloriosos monarcas, Fernando é Isabel, que hallaron á nuestra patria con todos los achaques de la Edad Media, y consiguieron dotarla de las condiciones necesarias para la vida moderna y para un brillante porvenir. El período de los Reyes Católicos no representa una transición que labra el tiempo, sino una trasformación que es obra de sus manos, debida á sus esfuerzos, un gran progreso que se obtiene merced á su poderosa iniciativa, á su discreción, á sus virtudes y energías; por eso es tan meritorio y digno de alabanza su gobierno, y una demostración elocuentísima de la influencia que ejerce en la suerte de las naciones la condición personal de aquellos que las rigen, y de la falsedad, por tanto, de la máxima según la que los pueblos tienen siempre los gobernantes que merecen. Los Reyes Católicos tuvieron que imponer á la Sociedad sus altos ideales, y en esto estriba cabalmente la grandeza de su empresa.

Una vez allanados los obstáculos que suscitó el advenimiento de Isabel I al trono de Castilla, y tan luego como Fernando V se halló en posesión de la corona aragonesa, dedicáronse los dos esposos á mejorar la situación de sus reinos, decadente y abatida, en Castilla so-

Digitized by Google

bre todo. Inspiraron su conducta política en la grandiosa idea de la *unidad nacional*, y tuvieron la fortuna de verla realizada: en cuanto al territorio, con la fusión de ambas coronas, el término dichoso de la reconquista y la incorporación de la Navarra; en lo político, con el enaltecimiento de la autoridad real, que destruye el poder de la nobleza, y en el orden religioso, con la expulsión de los judíos y la conversión de los moriscos. Sabias medidas, que luego indicaremos, porque trascienden directamente á nuestro asunto, reforman todos los ramos de la administración y mueven el país hacia el progreso, y á la vez que hacen todo esto en el interior, los Católicos, sin apartar la mirada de Portugal, agregan el reino de Nápoles á sus dominios, fijan la victoriosa planta sobre el África y consiguen el descubrimiento de la América, sumando así á su propia gloria los triunfos militares del Gran Capitán, la inspiración sublime de Colón y el genio de Cisneros. Había, sin duda, defectos que empañaban el carácter de Fernando; hubo también, por parte de Isabel, un exceso de celo religioso, que la hizo favorecer la Inquisición y permitir que maltrataran á judíos y musulmanes; cometiéronse, en fin, errores políticos y económicos; pero hay que reconocer en esos esclarecidos príncipes grandes cualidades: el amor al bien, la abnegación y el desinterés personal, y en el conjunto de su obra, los fundamentos de una nacionalidad vigorosa, la satisfacción de la justicia, el engrandecimiento y la prosperidad de nuestra patria.

Entre las disposiciones de los Reyes Católicos que nos incumbe examinar, descuella, por ser una de las primeras y por su mucho alcance, la creación ó reforma que hicieron en 1476 de la *Santa Hermandad*, especie de milicia popular compuesta de dos mil hombres de á caballo y buen número de infantes, cuyo servicio consistía en perseguir malhechores para dar á los campos y ciudades la seguridad de que antes carecían. Esta institución, que obedecía á la necesidad imperiosísima de normalizar la

Digitized by Google

vida social, hondamente perturbada en el reino de Castilla [1], cumplió además un fin político del mayor interés, dando á los reyes la disposición de una fuerza permanente, que hizo su autoridad eficaz y respetada. La Santa Hermandad, cuya abolición intentaron los nobles vanamente, tenía una jurisdicción especial que aplicaba de un modo sumario duras penas. Con esto, y con las reformas hechas en la administración de la justicia ordinaria, que ampliaron los tribunales, perfeccionaron su organización y levantaron su espíritu, logróse restablecer la tranquilidad y el orden públicos.

Sobre esta base emprendieron Fernando é Isabel su admirable trabajo de construcción, y causa maravilla, dice un historiador, ver cómo, hallándose envueltos en complicadas relaciones y delicadísimas empresas exteriores, tuvieron lugar y tiempo para atender á cuanto constituye el buen gobierno de un Estado, de manera que no quedase asunto religioso, moral, político, jurídico, económico, literario, industrial ó mercantil en que no pusieran saludable mano y provechosa reforma [2]. Recopilaron la legislación castellana en el *Ordenamiento de Montalvo*, y llenaron algunos de sus vacíos con las célebres *Leyes de Toro;* impulsaron el movimiento científico y literario, favoreciendo á los hombres de mérito, creando escuelas, academias y universidades, sin perjuicio de fomentar las que ya antes existían, y protegiendo la difusión del nuevo arte de imprimir. La poesía, la música y todas las bellas artes gozaron de igual favor y sintieron el mismo estímulo, y en el orden económico se operó un verdadero renacimiento, gracias á la bienhechora acción de los celosos monarcas. La agricultura, además del beneficio inmenso que reportara con la garantía del sosiego público, obtuvo franquicias y aun privilegios; la in-

---

[1] Aragón tenía ya su *Hermandad de Ainsa* desde los tiempos de Jaime I.

[2] Lafuente.—Obra citada, parte II, libro IV, cap. X.

Digitized by Google

dustria se vió alentada y prosperó, no obstante el vicioso espíritu de las pragmáticas y ordenanzas que se daban á los gremios, y el comercio, facilitado en el interior con la supresión de las aduanas y portazgos que dividían á Castilla y Aragón, se desarrolló en el exterior con el aumento de la marina. Dos medidas de carácter general contribuyeron poderosamente á tales resultados; fué una de ellas la reforma llevada á cabo en la moneda, cuya calidad, por efecto de las repetidas adulteraciones y del desorden que había en la fabricación, era tan mala que imposibilitaba los cambios y la existencia del crédito, y consistió la otra en la ejecución de importantes obras públicas, vías de comunicación, sobre todo, á las que se atendía con particular esmero. Graves desaciertos fueron la expulsión de los industriosos judíos, de los comerciantes genoveses y de los labradores moriscos, y por otra parte, el *acta de navegación* que cerró nuestros puertos á los buques extranjeros; mas con ser tan cuantioso el daño que ocasionaron esos hechos, todavía sacaron de este período gran ventaja el bienestar general y la riqueza pública.

Para llevar á cabo lo que dejamos apuntado y realiza sus vastos planes, los Católicos hubieron menester de considerables recursos financieros. Con su administración crecieron todos los antiguos conceptos del gasto público, y se presentaron muchos nuevos; la única obligación que pudo reducirse fué la del sostenimiento de la real casa, que ellos montaron conforme á un régimen severo y á la más estricta economía, haciendo de su vida doméstica lo que siempre debiera ser la del monarca, enseñanza eficaz y digno ejemplo ofrecido al ciudadano. Pero esta disminución significaba muy poco al lado de aquel aumento natural y legítimo que se sentía en las demás necesidades públicas, y como el Tesoro estaba exhausto y la hacienda del todo desquiciada, de aquí que su reforma viniese á ser nueva y esencial tarea del reinado que estudiamos, y que supo hallar en ella una buena parte de su gloria.

Digitized by Google

Mantuviéronse los ingresos que hemos visto obtenidos durante la Edad Media; es decir, los *derechos señoriales* de la corona; los *servicios*, frecuentemente otorgados por las Cortes; la *alcabala*, reducida entonces al 10 por 100; las *tercias reales*, que por concesión del Papa Alejandro VI se hacen desde ahora perpetuas; las *aduanas*, cuyos aranceles se rebajaron para aquellos artículos á que no alcanzaban las prohibiciones establecidas por el sistema *protector*; las *minas*, el estanco de la *sal*, etc., y creáronse además importantísimos recursos de que vamos á ocuparnos.

La *revocación de mercedes* hechas en el reinado anterior á la nobleza y al clero fué, á la vez que una medida de tendencia política, un arbitrio financiero indispensable para reconstruir el patrimonio de la corona, deshecho con aquellas imprudentes liberalidades. El acuerdo se tomó en las Cortes de Toledo de 1480 á instancias del estamento popular y previa convocatoria especial á los nobles y á los eclesiásticos, que tuvieron la abnegación de convenir en la absoluta necesidad de la revocación que se les proponía, no obstante lo mucho que perjudicaba sus intereses. Adoptóse el principio de anular enteramente aquellas donaciones que no hubieran tenido por causa la prestación de algún servicio, y de reducir á términos proporcionados las que se hicieron por vía de recompensa, lográndose con esto devolver á la corona rentas por valor de 30.000.000 de maravedises.

De carácter análogo fué otra disposición á que ya nos hemos referido, el *arreglo hecho en la moneda*. Enrique IV, después de donar todo cuanto tuvo á mano, se dió á conceder permisos para la acuñación de la moneda, y de esta suerte, al advenimiento de los Reyes Católicos funcionaban 150 casas con autorización de la corona, amén de otras muchas erigidas por los particulares sin licencia alguna. Recogiéronse en 1745 todos aquellos permisos, limitáronse á cinco las casas de moneda, aunque luego se aumentó su número hasta siete, y por este medio, ade-

Digitized by Google

más de poner término á la horrible confusión que existía en el mercado, se restableció con el derecho de la acuñación un ingreso importante del erario.

La *incorporación á la corona de los maestrazgos* de las cuatro órdenes militares dió también á los reyes la influencia y la disposición de la fuerza armada que tenían los grandes maestres y un ingreso anual para el Tesoro de más de medio millón de reales, que sobraba después de cubiertas las cargas establecidas sobre los inmensos bienes de las órdenes. Esta incorporación la obtuvieron los Católicos, ya de las mismas órdenes, ya del Papa, y de un modo personal ó vitalicio; pero en el reinado siguiente la dignidad de los maestres se agregó definitivamente á la corona.

La *renta de cruzada y del indulto cuadragesimal* fué concesión hecha á los Reyes Católicos por la Santa Sede, en mérito á los servicios que prestaron á la religión. La bula de la Santa Cruzada permitía redimir por una limosna en dinero, proporcionada á la calidad de las personas, la obligación de concurrir á la guerra contra los infieles, y el indulto cuadragesimal autorizaba en iguales términos para comer carne en los días de Cuaresma y otras vigilias no exceptuadas. Estas concesiones temporales en su origen han venido prorrogándose hasta nuestros días.

Al hacer la conquista de Granada, los monarcas cristianos hallaron establecidos en aquel reino, y conservaron con el carácter de impuestos locales, el *diezmo de la seda,* exacción de importancia porque era entonces muy considerable la producción de este artículo, y la *renta de la abuela,* tal vez corrupción de *agüera,* que se cobraba sobre la cal, yeso, ladrillo y otros productos del mismo género.

El establecimiento de la Santa Hermandad dió motivo á una *contribución especial* de 18.000 maravedises por cada 100 vecinos, que se exigía á modo de capitación y se empleaba en los gastos de los cuadrilleros, sus jefes y tribunales.

Digitized by Google

Por último, las *rentas de América*, aunque no comienzan á percibirse hasta los últimos años de este período, dan ya en él cantidades de alguna consideración, como muestra de los enormes ingresos que producirán más adelante. En vida de Isabel, el descubrimiento del Nuevo Mundo fué más gravoso que útil para la corona, y así como los efectos inmediatos de aquel suceso fueron muy exiguos para el comercio, tampoco trascendieron apenas á la hacienda; pero después del fallecimiento de la reina, dice el historiador Herrera que, sin contar más que los productos de las minas en la isla Española, el erario sacaba grandes beneficios. Desconocemos el importe de estos rendimientos en la época de que se trata, y habremos de decir únicamente que procedían de una contribución de las dos terceras partes del que recogieran, que se impuso á los buscadores de oro en las tierras de la América [1] y del monopolio establecido sobre el palo del Brasil y algunos otros artículos en provecho del Tesoro.

Por estos medios las rentas públicas, que cuando no son forzadas son un indicador seguro de la propiedad general, aumentaron, dice Prescot, con rapidez asombrosa. Hé aquí los datos que prueban su desarrollo:

	Reales.
Eran en 1474 (exaltación de Isabel).....	885.000
» en 1477.....	2.390.078
» en 1482 (después de la revocación de mercedes).....	12.711.591
» en 1504 (después de la toma de Granada).....	26.283.324

ó sea 30 veces más que al principiar su reinado. Siendo lo admirable que este rendimiento se obtuvo de las contribuciones anteriormente establecidas, que no se creó ni una sola nueva, y que, al contrario, las mejoras introducidas en la recaudación aliviaron positivamente las cargas de los pueblos [2].

---

[1] Navarrete.—*Colección de viajes*, tomo II, pág. 121.

[2] *Historia del reinado de los Reyes Católicos*, tomo IV, pág. 404.

Digitized by Google

No debe creerse, sin embargo, que los Reyes Católicos lograran una situación financiera desahogada. Eran tantas sus atenciones, y tanto su cuidado de no acrecer los tributos, que los recursos fueron constantemente menores que los gastos inevitables, y los *déficits* no pudieron extinguirse en aquel tiempo, ni aun acudiendo á los medios extraordinarios. Para sostener los gastos de la guerra, las Cortes de Medina dispusieron en 1475 de la mitad de la plata perteneciente á las iglesias de todo el reino; Isabel y las damas de su corte vendían ó empeñaban sus alhajas para que no faltasen vituallas á los sitiadores de Baza; el rey Fernando empeñó también en el monasterio de Monta-Marta plata labrada por valor de 3.122.400 maravedises, en garantía de una suma algo menor que tomó á dicho monasterio [1]; Cisneros tuvo que anticipar los gastos de la armada para la empresa de Orán, y no se apeló á estos y otros extremos semejantes sin haber recurrido primero á los subsidios sobre las rentas eclesiásticas, solicitados del Papa, á empréstitos contratados con los pudientes y los pueblos, y á la creación de los *juros* ó censos sobre las rentas del Estado. «É porque los prestidos —dice el cronista Pulgar—no bastaban á los gastos continuos que se recrecían en la guerra, acordó la reina vender alguna cantidad de maravedises de sus rentas para que las oviesen *por juro de heredad* cualesquiera personas que los querían comprar dando diez mil maravedises por un millar. É destos maravedises que á este precio compraron muchas personas de sus reynos, les mandaba dar sus privilegios para que les fuesen situados en cualesquier rentas de las cibdades, villas é lugares de sus reinos, fasta que les mandasen volver las cuantías de maravedises que por ellos dieron.»—En los reinados anteriores se había ya hecho uso de los juros, y en los de la dinastía austriaca se abusó de ellos de tal modo que han llegado hasta nosotros.

---

1 *Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, pág. 455.

Digitized by Google

El estado en que tuvieron y en que dejaban la hacienda preocupó tanto á aquellos celosos reyes, que el uno y el otro recomendaron con empeño en su testamento las medidas que creían necesarias para que aquél mejorase. Isabel suprime cargos, revoca donaciones, encarga que se paguen los juros, que se revisen las alcabalas y se ordene el sistema de los impuestos, y Fernando manda que se satisfagan las deudas del Estado con su mejor corona, sus joyas y sus bienes. Ellos, que no tuvieron culpa ni responsabilidad alguna en la gestión de la hacienda, quisieron hasta desde el sepulcro corregir sus males. ¡Conducta bien diversa de la que acostumbran tener los gobernantes!

La administración del erario ganó mucho durante este período en moralidad y en orden, y no poco en lo que á su organización se refiere. Los *encabezamientos* introducidos en la recaudación de la alcabala, y el *Cuaderno* en que se recopilaron las disposiciones que regían este impuesto, cortaron muchos abusos. Comenzáronse las investigaciones necesarias para hacer una *estadística financiera*, y los datos recogidos por los *pesquisidores* ó comisionados nombrados con ese intento forman doce volúmenes, que se conservan en el archivo de Simancas. Finalmente, las *Ordenanzas* dadas en Madrigal el año de 1476, establecieron un sistema completo para el gobierno de la hacienda pública y fijaron ya la planta de la administración central del ramo.

Redujéronse á cuatro los *contadores mayores*, dos de *hacienda* y dos de *cuentas*. Los primeros tenían el encargo de dirigir el cobro y la distribución de las rentas públicas, entendiéndose para ello con los *administradores* especiales, y eran auxiliados en sus funciones por diez *oficiales de los libros de data* y otros seis para los *libros del cargo*. Los contadores mayores de cuentas revisaban las presentadas por todos los que manejaban caudales del Estado, ponían en ellas los reparos convenientes y tenían á sus ordenes, además del *asesor* que debía ilustrar-

Digitized by Google

los en los asuntos litigiosos, dos *oficiales* para los *libros*, y otros dos para las *resultas*; aquéllos registraban las provisiones y mandatos que se expedían por la contaduría mayor de cuentas para el apremio de los morosos, y libraban las cartas de pago, en tanto que éstos formaban los estados generales de las cuentas de la real hacienda, ultimándolas con expresión del saldo que ofrecieran.

Este sistema de fiscalización y contabilidad dió las bases, que luego se han desenvuelto paulatinamente, para la administración ordenada de la hacienda pública.

Digitized by Google

VI

La hacienda bajo el gobierno de la dinastía austriaca.

La obra de los Reyes Católicos, algo quebrantada ya por el brevísimo mando de Felipe el Hermoso, halló muy pronto contradicción mayor, y al cabo total ruina, en la política inaugurada por el emperador Carlos I, y seguida por sus continuadores de la casa de Austria. La atención que aquéllos ponían preferentemente en nuestros asuntos interiores, volvióse ahora del todo hacia los intereses de un imperio que inútilmente pretendía amalgamar nacionalidades heterogéneas; el bienestar de los españoles, que con solícito afán procuraban Fernando é Isabel, fué cosa muy secundaria ó por completo olvidada para Carlos I y Felipe II, absortos en su quimera de la dominación universal, y por eso el engrandecimiento de nuestra patria se detuvo y quedó sacrificado después de unos momentos de esplendor; que así como las glorias del reinado de Carlos I se debieron al impulso de las mejoras hechas en nuestra situación por los Católicos, las consecuencias de la funesta conducta de los primeros austriacos se revelan en la espantosa decadencia de sus sucesores. Precisamente el error de la casa de Austria, que hizo de España la base de sus aspiraciones á la omnipotencia política, consistió en debilitar aquello mismo en que quería apoyarse. Nosotros pusimos al

Digitized by Google

servicio de la ambición austriaca ejércitos soberbios y tesoros enormes; pero nuestras fuerzas habían de agotarse pronto en una lucha incesante contra todo el mundo, si no se las reparaba con acierto; aquellos reyes no comprendieron esto, no vieron que en vez de afirmar y robustecer minaban el cimiento de sus vastas construcciones, y éstas tenían necesariamente que arruinarse.

Al principiar la nueva dinastía, España obtuvo mucha gloria en todas partes; dentro de Europa, en Italia, Flandes, Portugal, Francia y Alemania; en América con Cortés y Pizarro; en África con la conquista de Túnez, y hasta en la Oceanía con las victorias alcanzadas por nuestras armas en los mares de Filipinas; pero luego todos esos triunfos tuvieron su reverso y llovieron de todos lados grandes desdichas, tanto más sensibles, cuanto que las glorias nada se aprovecharon ni dieron de positivo y eran al fin y al cabo en sí mismas desastrosas.

El fanatismo y la intransigencia religiosa llevados al extremo por Felipe II, que son otro de los caracteres de aquella dominación, agravan los conflictos exteriores y ocasionan en el interior una opresión violentísima. Y como una política de tales condiciones no podía menos de ser personalísima y despótica, la autoridad de las Cortes, la de los fueros locales, las instituciones todas y las libertades públicas sucumbieron bajo el peso de aquella gigantesca monarquía, y tan pronto como menguaron las dotes de los príncipes, cuyo absolutismo era lo único que quedaba en el Estado, y faltó el genio de Carlos I y de su hijo Felipe II, y cesó el ruido de sus victorias, que encubrían tantos males, vino en seguida la decadencia, que muy luego se convirtió en desquiciamiento. Felipe III se entregó á la devoción, Felipe IV se dedicó á hacer comedias, y Carlos II se dió al diablo; el uno, inepto y descuidado, abandonó el gobierno al torpe duque de Lerma, y hasta le cedió la firma; el otro, licencioso y egoísta, se confió al desatentado conde-duque de Olivares, y el último, aunque tuvo culpa

Digitized by Google

menor, porque era imbécil, rodeado también de favoritos y de intrigas, estuvo á punto de acabar con nuestra misma nacionalidad.

Las grandes cualidades de los dos primeros monarcas austriacos resultaron fatales á España por la mala aplicación que recibieron, y las desdichadas condiciones personales de los tres últimos reyes de esta casa, herederos de una política funesta, consumaron nuestra ruina.

En la conducta económica, sin embargo, apenas hay motivo para hacer distinción alguna entre los gobernantes de este período. Todos ellos abusaron, como á porfía, de la reglamentación de la industria y de las prohibiciones comerciales, y aplicaron con una energía y una constancia incansables las máximas destructoras del llamado *sistema mercantil* y del que fué su inmediato efecto, el *sistema colonial.* Á la vez que la emigración á América y la guerra continuada despoblaban nuestro suelo [1], la amortización civil y eclesiástica, fomentada con grandes protecciones, acaparaba la propiedad, dejando yermas las tierras y á la agricultura exánime; el estancamiento de los metales preciosos, cuya extracción se impedía á todo trance, hacía imposible la industria con la elevación que producía en los jornales y en el coste de las materias primeras, y el comercio, falto de seguridad y de alimento, perseguido en los mares y agobiado por trabas de todo género, sucumbía bajo el rigor de tales contrariedades. Menospreciado el trabajo económico y viviendo en la ociosidad la clase cada día más numerosa de los hidalgos, aplicado á la destrucción un esfuerzo inmenso, repartida la exigua población viril entre los campamentos y los claustros, víctima el estado lleno de vejaciones sin cuento, y abrumadas las clases laboriosas con carga

---

[1] La despoblación y la falta de gente, decía á Felipe III el Consejo de Castilla, es la mayor que se ha visto ni oído en estos reinos desde que los progenitores de V. M. comenzaron á reinar en ellos, porque *totalmente se va acabando y arruinando esta corona.*

Digitized by Google

insoportable de impuestos y de gabelas, la miseria era inevitable, y sólo es de extrañar que no fuesen mayores sus estragos. No podemos detenernos para aducir los muchos testimonios que comprueban que tal era el estado de las cosas en la época de que hablamos, y no es, por otra parte, preciso ese trabajo cuando se trata de hechos tan notorios. No tenemos tampoco espacio suficiente para enumerar las medidas de gobierno que, como las disposiciones arancelarias, los cambios hechos en el valor de la moneda, la repetición de las tasas y de las leyes suntuarias, etc., contribuyeron al par de las influencias políticas y de un modo más directo á la perdición de la riqueza; pero hay entre ellas una, la expulsión de los moriscos, á la que hemos de otorgar, con algunas palabras, la excepción que pide su importancia. Todo induce á creer que los moriscos, sin dar motivo bastante para la orden terrible que se fulminó contra ellos, siguieron una conducta que ofreció á sus enemigos los pretextos que necesitaban para destruirlos; desde el punto de vista religioso, porque su conversión no fué sincera, y en el terreno político, por sus conspiraciones y amenazas á la seguridad del Estado. Y se comprende bien que aquellos infelices detestaran una religión que se les impuso á viva fuerza y que sujetos, como estaban, á continuas humillaciones y mal trato, se conservaran en ellos el odio de la raza y la desesperación del vencimiento; pero siempre será mengua del gobierno de Felipe III el no haber hallado otra solución que la de aquellas horribles expulsiones, y habrá que censurar duramente la forma en que se llevaron á cabo, así como reconocer que tal medida, privando á España de la *flor de nuestros labradores y artesanos* [1], fué el golpe de gracia dado á la ya decadente y mísera fortuna pública.

Ocurre al llegar aquí una reflexión naturalísima, y sentimos la necesidad de preguntarnos cómo pudo subsistir

---

[1] Colmeiro.—*Historia de la Economía política*, tomo II. pág. 71.

Digitized by Google

económicamente el Estado en una época en que hubieron de ser tan colosales los dispendios, cuando era al mismo tiempo tan precaria la situación de la riqueza. Nuestra momentánea prosperidad, fruto de los gérmenes que sembraron los Reyes Católicos, comienza á extinguirse á mediados del siglo XVI, y coincide, por lo tanto, con el apogeo de la monarquía austriaca; pero en el siglo XVII la decadencia toma cada día mayores proporciones, á medida precisamente que las necesidades del erario aumentan, porque si las victorias militares cuestan caras, mucho más han de serlo las derrotas; ¿cómo, pues, logró evitarse una total quiebra? ¿Cómo no sobrevino un desastre que acabara con esta sociedad española?

Prescindiendo de que poco faltó para que sucediese esto último, y prescindiendo también de que se llegó á la bancarrota, es de advertir que la escasez de recursos fué el mayor obstáculo que hallaron los ambiciosos proyectos de Carlos I y Felipe II, quienes tuvieron que emplear buena parte de su actividad y su carácter para allegar elementos que siempre resultaban insuficientes, y más tarde las angustias económicas obraron como una de las principales causas para la ruina de la monarquía. De suerte que aquella contradicción entre los fines y los medios y el conflicto gravísimo de la hacienda, se manifiestan sin interrupción y se revelan de continuo en este período de nuestra historia. Pero lo que mejor puede explicarnos cómo se salvaron todas las dificultades, aun dentro de la medida en que se logró vencerlas, es la índole de los gastos públicos y la manera con que fueron entonces atendidos. Eran las principales cargas del Tesoro el sostenimiento de la casa real, las empresas militares y el pago de las deudas del Estado; los servicios civiles, si se exceptúa la administración de justicia, descuidada enteramente, no entraban para nada ó significaban muy poco en aquel extraño sistema de gobierno. La casa de los reyes, ordenada y modesta en tiempo de los

Digitized by Google

Católicos, cambió de aspecto con la dinastía austriaca, que montó la corte al estilo de Borgoña, con ostentosa magnificencia, introduciendo una etiqueta costosísima y rodeándose de multitud de palaciegos y servidores de todos rangos [1]. Los procuradores pedían en las Cortes que la real casa volviera á los antiguos usos de Castilla y que los monarcas disminuyeran sus gastos personales; mas lejos de ser así, aumentaron los despilfarros de la corte, que parecía querer aturdirse con su brillo y ocultar la miseria de los pueblos, especialmente en los días de aquellos tres últimos príncipes, que pasaron la vida entre procesiones y cacerías, comedias y autos de fe, todo ello suntuoso y hecho con la mayor esplendidez. Esta partida de los gastos fué por lo tanto muy considerable. Grandes fueron también los necesarios para sostener los numerosos ejércitos y flotas que á nombre de España peleaban en todas partes; sólo para Flandes y desde 1598 á 1609 se mandaron desde aquí, ó se pagaron por letras que de allí venían, 37.488.565 ducados; costando, además, los intereses, giros y demás de tales operaciones otros 4 millones de escudos [2], y según un presupuesto de Felipe IV, para la defensa de la monarquía, que *ha sido*, dice, *gran providencia de Dios el haberse mantenido tanto*, se gastaron desde 1648 hasta 1660, contando los intereses, conducciones y aldealas consumidas en esta *provisión*, 164.914.000 ducados de vellón [3]. Estos datos prueban, sin embargo, que aun siendo enormes los gastos militares de aquel tiempo, no lo eran tanto como podía presumirse, dada la magnitud de las empresas en que se invirtieron; los tercios españoles y las tropas extran-

---

[1] Carlos I elevó á 150.000 maravedises diarios el gasto en la casa real, que en tiempo de los Católicos era sólo de 12 á 15.000 maravedises.

[2] *Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, pág. 509.

[3] Véase en el número del periódico *La Ilustración Española y Americana*, correspondiente al 15 de Junio de 1874, un artículo del Sr. Fernández y González (D. Modesto), que da noticia de ese presupuesto, encontrado por el autor entre los manuscritos de la Biblioteca Nacional.

Digitized by Google

jeras que con ellos alternaban se componían de gentes allegadizas y de pocas exigencias, y el coste del material de guerra que entonces se empleaba, en el ejército lo mismo que en la armada, era infinitamente menor que el que tiene en nuestros días [1]. Por último, las obligaciones que nacían del crédito, si bien cuantiosas y usurarias de ordinario, afectaban más á los recursos que á los gastos, porque se contraían vendiendo ó empeñando las rentas ordinarias y tomaban la forma de una minoración en los ingresos. Ahora bien, ¿es que acaso todas estas atenciones quedaban inmediatamente satisfechas? Los monarcas, en medio de su fausto esplendoroso, hallaban muy á menudo dificultades increíbles para cubrir sus necesidades personales; los soldados que vencieron en Pavía y San Quintín peleaban hambrientos y casi desnudos, vivían sobre el país en que se hallaban, lo mismo cuando era enemigo que siendo aliado ó propio, y se amotinaban de continuo en demanda de sus pagas; las escuadras paralizaban sus operaciones muchas veces por falta del abastecimiento necesario, y en cuanto á los acreedores del Estado, clamaban sin cesar, y por lo común estérilmente, para que se reconociesen sus créditos y se les diera por lo menos algo á cuenta de ellos. Hé aquí cómo los gastos públicos en tiempo de la dinastía austriaca fueron en realidad mucho menores de lo que parecen, y cómo se los reducía considerablemente para el Tesoro, con el sistema de no pagarlos.

Concíbese, no obstante, que el recurso de no pagar, tan empleado entonces, no podía venir sino después de agotados todos los medios legítimos, y aun muchos otros que no lo eran, de alimentar el erario.

La antigua contribución directa de los servicios ordi-

---

[1] El mantenimiento de una galera ó buque armado importaba anualmente no más que de 6 á 10.000 ducados.—Llorente. *La primera crisis de Hacienda en tiempo de Felipe II*, artículo en la *Revista de España*, tomo I, página 317.

Digitized by Google

narios y extraordinarios siguió exigiéndose muy á menudo y por grandes cantidades; las Cortes de Valladolid de 1518 concedieron á Carlos I uno de 200 millones de maravedises, que fué el mayor de los hasta entonces otorgados en Castilla; las de Aragón consintieron otro de 200.000 ducados, y tanto en aquel reinado como en los sucesivos, se pidieron continuamente; pero como ni este ni otros muchos arbitrios de que luego nos ocuparemos bastaban para aquellas perennes urgencias, se dió lugar al establecimiento de los *servicios ó contribución de millones*. Comenzó á cobrarse el nuevo impuesto el año 1590, á virtud de la concesión de 8.000.000 de ducados, hecha á Felipe II en las Cortes de 1588, y se llamó de ese modo, porque los servicios que le producían se contaban por millones de ducados y no por maravedises, como los otros servicios y pedidos. La diferencia entre unos y otros, sin embargo, no estaba sólo en el nombre; pues así como los primitivos se recaudaban de un modo directo, éstos se hacían efectivos por medio de las sisas y derechos de consumo. Al principio se gravaron la carne, el vino, el aceite y el vinagre; pero luego, creciendo el importe de los servicios, fué extendiéndose la imposición á un gran número de artículos, ya en la forma de estanco, ya por medio de la sisa. El azúcar, el jabón, el aguardiente y los licores, las velas de sebo, la barrilla y la sosa, el mercurio, la pimienta, el chocolate, el papel, las pasas, etc., cayeron sucesivamente bajo los derechos de millones. La pólvora, el plomo, el azufre, la almagra, el bermellón, el lacre y los naipes formaban un ramo especial que se denominó de las *siete rentillas* por lo insignificante de sus rendimientos. Igual aplicación se dió á la renta del *papel sellado*, creada por Felipe IV en 1636, con la excusa de favorecer la autenticidad de los contratos y actuaciones, y al *estanco del tabaco*, que, establecido en esa misma fecha, se incorporó á los millones desde 1638. Al mismo género pertenecían el *fiel medidor*, derecho de cuatro maravedises en arroba de vino,

Digitized by Google

vinagre y aceite que se aforara ó consumiera; el *quinto y millón de la nieve*, que consistía en dos maravedises sobre cada libra y además una quinta parte del valor de ese artículo, y otras muchas exacciones que sería enojoso referir, cuando no tiene interés el recordarlas.

La *alcabala* se elevó también desde 10 al 14 por 100 para atender al pago de millones, y este recargo se llamó *cientos*, y otras veces de los *cuatro unos*, porque el aumento se hizo de 1 por 100 en 1639, de otro 1 en 1642 y de otros 2 en 1656 y 1663 respectivamente. Téngase en cuenta que, además de la generalidad con que gravaban sobre la circulación los *millones*, *alcabalas* y *cientos*, había algunos artículos que eran materia de imposiciones ó rentas especiales, como hemos visto que sucedía con el vino y la nieve, y ocurría también con la sal, la barrilla, etc., y se comprenderá que con tal cúmulo de monopolios, trabas y derechos, se hacían imposibles la producción, el tráfico y la riqueza, y quedará explicada la espantosa ruina en que nos vimos envueltos al concluir el siglo XVII.

Las *rentas del subsidio y del excusado* son un recurso de mucha importancia en este período. Los reyes austriacos acudieron con frecuencia á solicitar el auxilio de los bienes de la Iglesia, y así Carlos I obtuvo una *décima* de las rentas eclesiásticas en los primeros años de su gobierno, y luego, en 1529, una bula que le concedía la *verdadera cuarta parte de todos los frutos y rentas eclesiásticas deste presente año é del año venidero de* 1530 [1]; mas sin perjuicio de otras concesiones semejantes, en tiempo de Felipe II se introdujo, por gracia de Pío IV, el año 1561, el *subsidio de galeras*. Consistía en 420.000 ducados, que anualmente se tomaban de las rentas del estado eclesiástico, para sostener en el Mediterráneo sesenta galeras armadas contra los moros y los turcos, y fué prorrogándose

[1] Cartas de la emperatriz al arzobispo de Toledo.—*Documentos inéditos*, tomo I, pág. 141.

Digitized by Google

hasta que Benedicto XIV le hizo perpetuo en 1737. El *excusado* era la cesión á la corona, hecha por Pío V en 1567, del décimo correspondiente á la mayor casa dezmera después de las dos mayores de cada parroquia, que hallando dificultades, no llegó á practicarse y se convirtió, por otro breve de 1571, en la gracia de todos los décimos de la primera ó mayor casa de cada parroquia, perpetuándose también en el siglo XVIII.

La *rènta de población* nació cuando, expulsados los moriscos, vinieron á ocupar los lugares y tierras vacantes en el reino de Granada familias de otras comarcas. Los censos que pagaban estos colonos por las casas y la décima parte de los frutos de las heredades que se les habían cédido, los *censos sueltos* sobre las fincas de igual procedencia que se vendieron en esa forma, el arrendamiento de las fincas no vendidas y el derecho de la farda ó guarda de la costa, que se pagaba en el reino de Granada, constituían la renta de población.

Las *lanzas y medias annatas* son recursos creados en 1631 por Felipe IV; el derecho de lanzas se exigió á los nobles, que antes de la creación de los ejércitos permanentes venían obligados á mantener un cierto número de soldados; los duques pagaban 7.000 reales anuales, y los marqueses ó condes 3.600; la media annata consistía en la aplicación al Tesoro de la mitad de la renta ó sueldo con que estaban dotados los empleos y mercedes que concedía el rey, el primer año de su goce, y en una cantidad alzada que se cobraba por la creación ó sucesión de títulos nobiliarios.

El *quince al millar* fué un recargo de uno y medio por ciento sobre el importe de los servicios ordinarios y extraordinarios, que se estableció para atender á los gastos de su administración.

Omitiremos, para no alargar más este capítulo, los pormenores concernientes á la *regalía de aposento*, censo establecido sobre las casas de Madrid al instalarse aquí la corte; á la legislación arancelaria, que restableció las

Digitized by Google

aduanas interiores, elevó los derechos de importación y exportación y dió grandes ingresos, sobre todo con la llamada *renta* ó *saca de lanas*; á los diversos derechos cobrados sobre la *minería* en la Península, y á la *acuñación de la moneda*; pasaremos en silencio otra porción de arbitrios menos importantes, y diremos algo acerca de los recursos que venían de América.

Hase discutido mucho acerca de los rendimientos que obtuvo la dinastía austriaca de las *provincias de Indias*, que así se llamaba entonces á nuestras posesiones en América, y no hay todavía lòs datos necesarios para decidir sobre las muy diversas opiniones que con este motivo se sostienen. Procedían estos ingresos de dos distintos orígenes; el uno era la renta de las minas, y el otro los sobrantes que se obtenían de los tributos establecidos en aquellos países, después de cubrir los gastos de su administración y gobierno. Carlos I confirmó la disposición de los Reyes Católicos, que en 1504 redujeron al quinto neto y sin descuento alguno la parte que correspondía á la Corona de los metales que se extrajesen de las minas [1], y estableció en favor de su secretario Cobos la facultad de exigir, durante su vida y la de su sucesor, un maravedí por cada marco de oro y plata que se beneficiara en el Potosí. Extinguido el privilegio de Cobos, no sólo se mantuvo se exacción en provecho de la Hacienda, sino que se extendió á las minas de Méjico y del Perú. Llamóse por esto *derecho de quintos y Cobos* al impuesto sobre las minas de América, á pesar de que numerosas reformas alteraron sus tipos, disminuyéndole á medida que las explotaciones eran menos abundantes. La contribución de aduanas es la primera que se lleva á América; poco después se extiende á ella la alcabala, y luego las rentas del tabaco, la pólvora, los naipes y otros derechos de consumo que, con los tributos sobre los indios, forman la base de aquella hacienda. Ahora bien, aunque un do-

---

[1] Gallardo.—*Origen de las rentas*, tomo VI, pág. 8.

Digitized by Google

cumento oficial del tiempo de Felipe II dice que lo que podían rentar y rentaban entonces á S. M. todas las Indias [1] en un año eran 1.203.233 ducados de á 375 maravedises, nosotros, después de computar muchos datos contradictorios, juzgamos que no se cometerá exageración calculando en 2.000.000 de ducados, por término medio anual, los caudales que durante este período vinieron para las arcas reales de las provincias de América [2].

Además de los ingresos antes enumerados, que casi en totalidad se sacaban de Castilla y se denominaban por eso *rentas provinciales*, los monarcas austriacos disponían de los servicios y subsidios que les otorgaban Aragón, las Provincias Vascongadas y Navarra, y de las cantidades mucho más considerables que rindieron Flandes, Italia y Portugal, con las vicisitudes consiguientes á las guerras y sublevaciones ocurridas en estos países.

Pero nada bastaba para acallar las exigencias del fisco, y de aquí el número y la condición de los recursos extraordinarios de que llegó á echarse mano. Realizáronse de continuo operaciones de *crédito*, si es que puede darse este nombre á la emisión incesante de los juros y á los ruinosos anticipos contratados con negociantes genoveses y españoles por medio de *situados* y empeños sobre las rentas. Llamóse con verdadero sarcasmo *donativos* á los empréstitos forzosos y á las exigencias de dinero que sin consideración ni templanza alguna se tenían con los ricos y prelados, y no sólo se solicitó frecuentemente la

---

[1] Véase la *Historia de España*, por La Fuente, parte tercera, libro II, capítulo II.

[2] Solamente las minas del famoso cerro del Potosí rindieron al Tesoro desde 1556 á 1783 151.722.647 pesos, y estos productos se obtuvieron á razón de 1.000.000 de pesos por término medio anual durante los siglos XVI y XVII, porque en los años computados del siglo XVIII, el ingreso no llegó á la tercera parte. Aunque no se advierte el valor del peso, es de creer que fuera de los 450 maravedises.— Relación inserta en la *Colección de documentos inéditos*, tomo V, pág. 170.

Digitized by Google

generosidad de las ciudades y particulares, sino que hasta se pidió limosna para el rey en tiempo de Felipe III, yendo de casa en casa sus mayordomos y gentiles hombres, acompañados de un párroco y un religioso, para recoger lo que quisieran dar los vecinos de Madrid. Luego que se vendieron las rentas y derechos de la corona, pusiéronse en almoneda las hidalguías, que podían adquirir personas de todas clases «sin excepcion, ni defecto de linajes, ni otras máculas» [1], las jurisdicciones y oficios públicos, las villas, los lugares, y por último, los vasallos, que pasaban al señorío de los acreedores y asentistas. Se rebajaron los sueldos, las pensiones y los intereses de la deuda, se aumentó el valor de las monedas de cobre, y no hubo, en suma, expediente, por destructor é inmoral que fuese, como el de la legitimación por dinero de los hijos de los clérigos, que no se pusiera en planta, si se esperaba de él algún socorro. Mas de igual suerte que las remesas de América constituían uno de los más pingües ingresos normales, se halló en ellas un cómodo y productivo arbitrio extraordinario, mediante la incautación por la Hacienda de los caudales que venían de las Indias con destino á los particulares: todo cuanto venía en las flotas debía depositarse en la casa de contratación de Sevilla, y los agentes del fisco se apoderaban tranquilamente de aquellos tesoros y reconocían á sus dueños el derecho á recibir unos juros que no habían de pagarse nunca; los particulares y comerciantes despojados ponían el grito en el cielo, las Cortes se quejaban al rey, éste se excusaba con sus grandes urgencias, y prometía no volver á hacerlo; pero luego caía otra vez en la tentación, y el atropello se reproducía con increíble regularidad. Maravilla, en efecto, tanto como la índole de esos medios, el que su aplicación se tuviera por cosa corriente y lícita.

Y todo ello ¿para qué? Los monarcas austriacos, ape-

---

[1] Así decía el Consejo de Hacienda, que propuso á Felipe II esta medida.

Digitized by Google

sar de los recursos de que disponían y de los censurables extremos á que se entregaban, no lograron nunca cubrir sus atenciones: Canga-Argüelles calcula en 62 millones de reales el *déficit* medio anual en tiempos de Carlos I, en 75 millones el correspondiente á los reinados de Felipe II, Felipe III y Felipe IV, y en cuanto á Carlos II, consta que en 1690 el descubierto era de más de 70 millones [1]. El emperador vivió siempre, como dijo en las Cortes de Monzón de 1537, «envuelto en cambios y asientos, de los que corrían grandes intereses.» Felipe II no veía un día con qué había de vivir el otro, y tan agobiado se halló, que suspendió los pagos del Tesoro, y á la postre se redujeron los intereses de la deuda en el 58 por 100 [2]. Felipe III encontró el erario empeñado en más de 140 millones de ducados sólo de las deudas de su padre, y se quejaba á las Cortes de no poder sustentar su persona y dignidad, y de no haber heredado sino el nombre y las cargas de rey. Felipe IV se lamentaba de tener que buscar dinero con *decaimiento de la majestad*, y Carlos II coronó esta serie de desdichas «haciendo concurso »de acreedores y poniendo en bancarrota la corona, el cual »se formalizó como pudiera formalizarse el de un parti»cular, tomándose la vergonzosa providencia de apartar »ocho millones, que llamaron de la causa pública, para

---

[1] *Diccionario*, tomo I, pág. 314.—En el año de 1557 importaba el *déficit* más de 173 millones de maravedises, según relación oficial que inserta La Fuente en la parte tercera, libro II, cap. II.—Otro presupuesto encontrado en el archivo de Simancas, y que comprende desde 1.º de Noviembre de 1608 á fin de Octubre de 1609, arroja un *déficit* de 1.038.917 ducados, y advierte que quedan una porción de obligaciones pendientes y deudas no computadas entre los gastos.—*Colección de documentos inéditos*, tomo XXXVI, pág. 545.—En el presupuesto de Felipe IV para 1660, á que nos hemos referido anteriormente, se dice que «montando las rentas casi 19 »millones de escudos, está vendido de ellos 11.500.000 efectivamente, »sin contar lo empeñado, con que se conoce el estado en que se halla la »real hacienda y la necesidad de buscar remedio general.»

[2] Pedregal.—*Estudios sobre el engrandecimiento y decadencia de la casa de Austria*, pág. 246.

Digitized by Google

»la precisa manutención del rey y el Estado, dejando lo »demás para los acreedores» [1].

El estado en que tuvo la hacienda la dinastía austriaca era incompatible con toda organización sistemática.

Continúa la desigualdad ante el impuesto; cada provincia tiene diversa condición tributaria, siendo Castilla la más cargada, y se mantiene la exención de la nobleza y del clero, aunque éste contribuye al Estado por medio de los *subsidios*, y se halla también sujeto al pago de *los millones*.

La autoridad de las Cortes decae visiblemente en este período, y aquellos monarcas se propasan á establecer tributos sin la anuencia del reino. Felipe II contestaba sencillamente á las celebradas en Córdoba en 1570, quejosas como tantas otras de esa conducta, que no habían cesado las obligaciones y necesidades que le hicieran obrar así, y que no podía excusarse de usar de aquellos medios que le eran forzosos. En cambio se extienden más las funciones administrativas confiadas á las Cortes; porque además de la recaudación de los servicios ordinarios y extraordinarios, que ya desempeñaban, tomaron á su cargo el encabezamiento general de las alcabalas y tercias, y luego la distribución y cobro de los servicios de millones. Había, pues, la *Diputación del reyno*, compuesta primero de dos, y más tarde de tres procuradores, elegidos por las ciudades de voto en Cortes, que entendía en la administración de los servicios, y la *Comisión de millones*, formada con otros cuatro procuradores, para el régimen y cobranza de ese impuesto. Aquélla fué suprimida en 1694, y ésta ahora veremos cómo se trasforma.

Sobre la base de las *Contadurías mayores* creó Felipe II el *Consejo de Hacienda* por las ordenanzas del Pardo, fecha de 1593, que le organizaron con cuatro contadores, dos ministros del Consejo Real, un fiscal y un secretario, poniendo á su lado la *Contaduría mayor de Hacienda*, un

---

[1] Campomanes.—*Cartas político-económicas*, págs. 9 y 105.

Digitized by Google

Tribunal de oidores y la *Contaduría mayor de Cuentas*. Después de muchas reformas que no alteraron sustancialmente esta planta, en 1658 la Comisión de millones, que ya desde 1632 se componía no sólo de diputados, sino también de funcionarios nombrados por la Corona, se agregó al Consejo de Hacienda, pasando á formar en él una *Sala de millones*, con lo cual se fusionaron ya la hacienda popular y la del rey, con unidad y ventaja para la administración, pero con tan grave detrimento de la significación de las Cortes, que de hecho quedan anuladas por el Consejo de Hacienda desde el reinado de Felipe IV. Esa misma tendencia á la centralización dió lugar al nombramiento por Carlos II en 1687 de un *superintendente general de hacienda*, y en 1691 al de los *superintendentes de provincia* en todas las de Castilla, y desde entonces el Consejo de Hacienda empezó á reducirse á las funciones consultivas, que son las propias de los cuerpos colegiados.

Pero la unidad, no más que relativa, porque las provincias aforadas conservaban sus organizaciones especiales, alcanzada en los últimos días de la dominación de los austriacos, no podía remediar los males consiguientes á la penuria, entonces mayor que nunca, de la hacienda pública, ni impedir los funestos resultados de una administración en que eran tan diversos los orígenes de renta, tantos los ramos especiales, y en que se mezclaban con la recaudación directa los encabezamientos, las sisas, los estancos y las depredaciones de los arrendadores, genoveses, flamencos y alemanes de ordinario, que se valían de su influencia y su dinero para saquear la nación impunemente. Algún escritor [1] hace subir á 60.000 el número de las personas dedicadas á la cobranza y manejo de los tributos, y muchos otros describen minuciosamente las inicuas artes de los recaudadores, y lamentan en sentidos términos los atropellos de que era víctima el pobre contri-

---

[1] Solorzano.—*Embiemata regio-politica.*

Digitized by Google

buyente [1]. Había, por otra parte, dos elementos de grandes perturbaciones, que eran los *arbitristas* y las *juntas de medios*; aquéllos buscaban de continuo trazas para mejorar la situación del reino y proponían medios, ora desastrosos, ya ridículos, y éstas, dignos jueces de tales quimeras, tomaban providencias absurdas que empeoraban los daños.

Los arbitristas, que tanto dieron que hacer á los gobernantes como á los escritores satíricos, pululan en los siglos XVI y XVII, y las juntas de medios funcionan á la vez, y especialmente en los reinados de Felipe IV y Carlos II. Es digna de particular mención y puede dar idea de las demás de su clase la *Junta magna*, convocada por el último de esos reyes, la cual, bajo la presidencia de S. M., se componía de varios consejeros del de Hacienda y de Estado, del confesor del monarca, el cura de San Justo, un padre jesuita y el franciscano Cornejo, y propuso, en 1693, acuñar la plata de la casa real y la tercera parte de la que tuviesen los particulares, quedándose el rey con el 10 por 100, empeñar las alhajas de la reina y otras cosas semejantes [2].

Los arbitristas y las juntas de medios son plaga y signo propios de una época en la que, como dice Campomanes [3], «había un embolismo tal en la administración »de la hacienda, que se reputaba un grande hombre el »que llegaba á entender algo de ella.»

---

[1] Véanse las citas y datos que sobre este asunto aduce Colmeiro en su *Historia de la Economía política*, tomo II, cap. 88.

[2] Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo II, pág. 19.

[3] *Cartas político-económicas*, pág. 82.

Digitized by Google

VII

La hacienda de los Borbones hasta las Cortes de Cádiz.

Así como la dinastía austriaca recibió el país en excelentes condiciones, la casa de Borbón vino á reinar en España en circunstancias bien críticas, y tuvo la desgracia de agravarlas con la porfiada guerra que hubo de sostener para llegar á entronizarse, y de la cual nos queda triste muestra con la bandera inglesa que ondea en Gibraltar.

Si Felipe V, aceptando la situación creada por el tratado de Utrech, en vez de alentar los planes ambiciosos y las intrigas de Alberoni y de acometer empresas exteriores, hubiera dedicado por completo su actividad y buenas cualidades á los asuntos de la administración interior, nuestra patria hubiese obtenido considerable provecho de su reinado, y habríanse anticipado para España cerca de medio siglo los beneficios conseguidos con la paz de Aquisgrán y el paternal gobierno de Fernando VI; mas á pesar de la escasa fortuna que en lo diplomático tuvo el primero de los Borbones, y no obstante la presión de las influencias francesas y de los intereses de familia que trajo á nuestra política la nueva dinastía, marcóse ya desde el fundador de ella el propósito de llevar á cabo la obra de regeneración que hacía precisa el abatimiento á que nos condujeron los últimos austriacos.

Digitized by Google

Felipe V realizó en todos los órdenes reformas importantes; Fernando VI, al abrigo de la *neutralidad*, que cuerdamente proclamara, favoreció con ahinco la restauración que halló iniciada; Carlos III, menos pacífico, y comprometido además por el desdichado *pacto de familia*, que ligó nuestra suerte á la de Francia, vuelve á guerrear en el exterior; pero sus atinadas medidas y su celo por el bien público elevaron la nación á un grado de prosperidad considerable; y el mismo Carlos IV, aunque débil é incapaz de gobernar por sí mismo, fomenta, al principio de su brevísimo reinado, los intereses morales y materiales del país, hasta que su desatentada conducta en el exterior detiene los progresos interiores y le obliga á renunciar la corona, cuando venía sobre España la negra nube de la invasión francesa, en su hijo Fernando VII, indigno ciertamente de que su nombre sirviese de bandera en la gloriosa lucha que dejó á salvo nuestra independencia.

Acúsase de absolutistas á los Borbones de que ahora hablamos, y fuéronlo sin duda; pero hay que tener presente, para juzgarlos desde este punto de vista, que ellos no mataron la libertad, sino que la encontraron muerta por mano de los austriacos; y si Felipe V privó de sus fueros á los aragoneses y catalanes, fué, más que por motivos políticos, en castigo de una rebelión del todo injustificada. Además, ninguno de ellos incurrió en el despotismo, y antes bien usaron prudentemente de su autoridad ilimitada, poniéndola de ordinario al servicio de la justicia. Prueba de ello es el cuidado con que eligieron sus ministros y se rodearon de hombres eminentes; pues si Felipe V tuvo en esto mejor intención que acierto, Fernando VI y Carlos III deben la mayor parte de su gloria á los consejos y ayuda de personas de tanto mérito como Carvajal, Ensenada, Aranda, Floridablanca, Campomanes, Jovellanos y otros muchos á quienes ensalzaron sin considerar más que sus prendas; y hasta Godoy, cuya privanza fué realmente escandalosa y funes-

Digitized by Google

ta, no era, sin embargo, un ambicioso vulgar, y no pueden negársele en justicia un regular talento y ciertas elevadas miras.

Visible es el desarrollo que nuestra riqueza adquiere en el siglo XVIII. La agricultura se repone de anteriores quebrantos, porque se quitaron algunos de los obstáculos que en la ley encontraba su progreso, tales como la policía de los abastos, la tasa de los granos y la prohibición absoluta de cerrar las tierras; se moderaron los privilegios de la Mesta y los reglamentos de montes y plantíos, y se adoptaron otras providencias tan beneficiosas como la creación de pósitos y la de una escuela de agricultura en Aranjuez. Fomentáronse también los riegos, se construyeron caminos y canales, se facilitó la enajenación de ciertos bienes amortizados y el repartimiento de las tierras de propios, se levantaron las nuevas poblaciones de Sierra Morena y se promovió el establecimiento de colonias agrícolas en Salamanca, Extremadura y Mallorca [1]. La influencia de esas medidas y la protección directa que gozó la industria con el ennoblecimiento del trabajo y las franquicias y mayor libertad concedidas á sus aplicaciones, dieron notable impulso á la fabricación y á las manufacturas. Promovióse la venida de maestros y artífices extranjeros que aleccionaran á los nacionales y se mandaron operarios españoles á visitar los talleres y á estudiar los procedimientos de las artes que con mayor perfección se cultivaban en diferentes países; nació entonces la industria algodonera de Cataluña, creáronse fábricas numerosas é importantes por cuenta del Estado, y Carlos III llegó á mostrar su predilección por los intereses económicos, tomando parte como accionista en empresas de esta clase [2]. El comer-

---

[1] Colmeiro.—Obra citada, tomo II, pág. 88.

[2] Este monarca se interesó por 100.000 reales en la *Compañía de comercio y fomento de fábricas*, erigida en Burgos.—Ferrer del Río. *Historia del reinado de Carlos III*, tomo II, pág. 5.

Digitized by Google

cio fué atendido con el desarrollo de la marina, la supresión de aduanas interiores, la libertad del tráfico de América, la reacuñación de la moneda, el servicio de correos, el establecimiento del Banco de San Carlos y otras muchas medidas semejantes.

Gran parte de esas innovaciones y mejoras se debió á la rectificación hecha en las doctrinas del antiguo *mercantilismo* y al eco que hallaron entre nosotros por el conducto de ilustres escritores los modernos principios económicos, así como la cultura en este y en los demás ramos del saber humano se logró merced á las reformas practicadas en la enseñanza pública, á la institución de Academias, Bibliotecas, Museos, Sociedades de Amigos del País, etc., y al perseverante anhelo con que se dedicaron á promover un verdadero renacimiento científico, literario y artístico los primeros monarcas de la casa de Borbón. Por donde una vez más se manifiesta la estrecha solidaridad que media entre los intereses morales y los materiales de la Sociedad.

Tenemos ya los datos necesarios para formar el presupuesto de gastos que corresponde á este período. Las atenciones militares ocupan el primer lugar entre ellos, porque si la guerra no es ahora continua cono antes, todavía es muy frecuente, y las empresas de Felipe V y las luchas sostenidas por Carlos III y Carlos IV consumieron tesosos enormes. La tregua que mantuvo Fernando VI fué de una paz armada, y la organización del ejército y de la marina, el material y las construcciones militares no fueron menos costosos en su reinado que en los otros. El sostenimiento de la casa real fué también onerosísimo; Felipe V, rodeado de numerosa familia y dado á la ostentación, elevó mucho sus gastos é invirtió además sumas cuantiosas en la edificación del palacio de Madrid y en el real sitio de la Granja, que hizo en imitación y competencia de Versalles; Fernando VI realizó grandes economías en su casa; pero Carlos III volvió á aumentar los dispendios, y Carlos IV, siguiendo

Digitized by Google

igual camino, llegó á gastar más de 100 millones de reales cada año. Al lado de estas obligaciones figuraban las contraídas para llevar á cabo las obras públicas, carreteras, canales y edificios del Estado. Para la dotación de establecimientos científicos, de enseñanza, etc., para subvenciones y premios á la industria y la creación de colonias, para organizar y mantener los institutos de beneficencia, para realizar, en fin, aquellos amplios objetos que la administración se proponía, según hemos indicado. Y venían, por último, á ser pesada carga del Tesoro las antiguas deudas y las que hubo necesidad de contraer en esta época.

Á un aumento tan considerable de gastos había de corresponder la creación de arbitrios nuevos. El presupuesto de Carlos II no llegaba á 200 millones de reales. Felipe V casi le duplicó, y era imposible que con tanta rapidez creciesen los productos de los impuestos establecidos, por muy grande que fuera el desarrollo de la general riqueza. Por eso este monarca, además de acudir á numerosos recursos de carácter extraordinario, que luego mencionaremos, fundó otros de condición normal y permanente. Los de mayor importancia fueron las contribuciones exigidas á las provicias aforadas de Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca, con los nombres de *real única contribución, catastro, equivalente* y *talla* respectivamente. La abolición de los fueros que gozaban esas provincias permitió á Felipe V someterlas á un régimen tributario que aproximase su condición, bajo este aspecto, á la que tenía Castilla; pesaban sobre ésta únicamente, ó en mayores proporciones, las alcabalas, cientos, millones y todos aquellos impuestos indirectos de la dinastía austriaca, que se llamaron por esto mismo, como ya sabemos, *rentas provinciales,* y ahora—1716—se establecieron en el antiguo reino de Aragón los indicados gravámenes, que apesar de llevar nombres diversos, eran en el fondo iguales y consistían en el pago de una suma fija, que las provincias repartían entre sus vecinos

Digitized by Google

proporcionalmente á *la renta* que por cualquier concepto obtenía cada uno. Todavía, después de esta reforma, quedaron beneficiadas las provincias exentas con relación á Castilla; en primer lugar, porque se vieron libres de las mil vejaciones á que daban lugar las rentas provinciales, y además, porque éstas se recargaron muy amenudo y no se hicieron, sin embargo, aumentos proporcionales en los cupos de las imposiciones equivalentes.

Nacen también en este reinado las contribuciones denominadas *cuarteles de Madrid* y de *paja y utensilios*, cuyo objeto era atender al alojamiento y suministro de las tropas por administración y constituir un fondo para indemnizar á los pueblos que sufrieran tales cargas por el tránsito ó estancia de los militares. La primera, establecida en 1718, comprendía á Madrid y á 146 pueblos enclavados en el radio de diez leguas, y consistía en ciertos derechos de consumos y en el pago de 15 reales anuales por vecino; la segunda, de 1719, era exigida á las demás poblaciones de Castilla y Aragón. El duro gravamen de los alojamientos continuó, sin embargo, como antes, y el impuesto de utensilios llegó á producir en 1798 cerca de ocho millones de reales.

Es digna de mención, más por su tendencia que por los resultados financieros, la cláusula obtenida en el concordato de 1737, por la cual Clemente XII mandaba pagar los mismos tributos que gravaban los bienes de los legos á los adquiridos de allí en adelante por las comunidades religiosas, iglesias y lugares píos, exceptuando solamente los de primera fundación.

Reformó Felipe V la legislación de *aduanas*, la de *minas*, la del *papel sellado*, la renta del *tabaco* y algunos otros ramos para aumentar los ingresos, y suprimió en cambio, como ya tenemos dicho [1], el año de 1724 la

---

[1] En la pág. 43 de este mismo tomo.

Digitized by Google

prestación señorial de la *moneda forera,* que nò rendía más que unos 100.000 reales anuales.

Fernando VI, no sólo no creó impuestos, sino que hizo considerables rebajas en los encabezamientos de los pueblos por las rentas provinciales y en los derechos de aduanas; pero con la moralidad y el orden que introdujo en la administración de la hacienda, elevó las rentas hasta tal punto que éstas crecieron más de cinco millones de escudos el año 1750, comparadas con las de 1742. No obstante, dos recursos de alguna entidad vinieron á reforzar el Tesoro sin quebranto de los súbditos: el *giro real* y los *espolios y vacantes* de los obispados. El marqués de la Ensenada, en vista de que el erario sufría grandes pérdidas para colocar fondos en el extranjero, ideó realizar por cuenta del Estado el giro de caudales, situando las sumas necesarias en las plazas importantes, y este negocio producía para el Tesoro de 500 á 600.000 escudos cada año. El concordato ajustado con Benedicto XIV en 1753 reconoció á la corona de España el derecho de adquirir, con aplicación á usos piadosos, los bienes que los obispos dejaran á su fallecimiento y las rentas que devengara la mitra hasta la provisión de la vacante, con lo cual se recaudaban otros 140.000 escudos, por término medio anual. Cupo además á este monarca la gloria de autorizar la real cédula de 10 de Octubre de 1749, que le presentó Ensenada, suprimiendo las rentas provinciales de Castilla y estableciendo en su lugar una sola contribución directa, repartida sobre todas las utilidades líquidas, conforme á los datos de la estadística. Acometiéronse desde luego los trabajos que reclamaba el planteamiento del nuevo impuesto, y se gastaron hasta 40 millones de reales en recoger las noticias necesarias; no se vencieron las dificultades nacidas, por una parte, de la naturaleza de la idea, y por otra, de las preocupaciones de la opinión general, y no llegó á realizarse el pensamiento; mas el mérito de concebirle y los esfuerzos hechos para verle

Digitized by Google

practicado, honran la inteligencia y el celo de aquellos gobernantes. Desde el reinado de Felipe II se agitaba el proyecto de fundir en uno solo la multitud de los tributos indirectos, y en las Cortes de 1575 se ofreció para este objeto una imposición sobre la molienda de los granos; pero tratábase entonces, y sólo se pensó mucho tiempo después [1] en la contribución única indirecta, en *una sola alcabala,* mientras que el decreto de Fernando VI sancionando el impuesto único, fundado en el catastro, se adelantó á las doctrinas y sobre todo á las prácticas que por todas partes se seguían en aquella época.

Inauguró Carlos III su administración condonando débitos y atrasos de las contribuciones [2] y más adelante, en 1785, redujo la alcabala desde el 14 por 100 á tipos muy inferiores, que no pasaban del 8; disminuyó considerablemente los derechos de millones sobre las carnes, vino, vinagre y aceite, y lo suprimió del todo en la venta del pan en grano [3], así como *la bolla* de Cataluña.

Los recursos creados por este monarca fueron la *lotería* y el impuesto de *frutos civiles.* La lotería, que luego se llamó *primitiva* para distinguirla de la *moderna*, establecida para la Península en el siglo actual, admitía diversas combinaciones á voluntad del jugador, y se sorteó por primera vez en Diciembre de 1763; sus rendimientos, aplicados á fines benéficos, eran al principio exiguos; pero crecieron rápidamente, elevándose en 1789 á cerca de 11 millones de reales, y los sobrantes que quedaban después de cubiertas aquellas atenciones pasaron á ser beneficio del Tesoro. Esto mismo sucedió con la lotería análoga á la que hoy existe, llevada á Ultramar en 1759. Los fru-

---

[1] Véase en la pág. 47 del tomo I las opiniones sobre este asunto de nuestros escritores del siglo XVII.

[2] A 60 millones de reales ascendían las deudas por este concepto en sólo las provincias de Castilla.

[3] La Fuente.—Obra citada, parte tercera, lib. VIII, cap. XIX.

Digitized by Google

tos civiles introducidos en 1785 [1] para compensar las reducciones de las rentas provinciales á que antes aludimos, consistían en un 5 por 100 sobre los arrendamientos de tierras, casas y artefactos; su exacción halló muchos obstáculos, y por de pronto, sólo en algunas provincias pudo hacerse efectiva.

La expulsión de los jesuitas también dió algunos medios á la hacienda, porque los bienes de aquella compañía se aplicaron á diversos fines de pública utilidad, y especialmente á los establecimientos de beneficencia. Otro tanto sucedió con el *Montepío beneficial*, constituído por gracia de Pío VI con la tercera parte de las rentas de los beneficios eclesiásticos.

Por último, Carlos III, que tan adelantado halló el proyecto de la contribución única, insistió en él, y después de nuevas y detenidas consultas, promulgó el decreto é instrucción de 4 de Julio de 1770, que abolía las rentas provinciales, estableciendo el impuesto directo sobre la renta, dividido en tres ramas, de *propiedad, industria* y *comercio*. Fijóse el cupo en 135.705.812 reales, que era el importe de las rentas provinciales, y se encomendó á la Sala de millones del Consejo de Hacienda, convertida en Sala de la única contribución, el cuidado de activar los trabajos preparatorios de distribución y cobro. Los mismos obstáculos que veinte años antes habían detenido la ejecución de esa idea la hicieron ahora imposible; mas buscando para su aplicación otro camino y tomando por base la contribución de frutos civiles, se pensó en una especie de impuesto de clases, que dividía la poblacion en seis grupos. Este plan, formulado en 1787, no llegó á realizarse por la muerte del rey, que ocurrió ya al poco tiempo.

---

[1] Pita Pizarro afirma que esta contribución existía en 1640 (*Examen de la Hacienda*, pág. 203), y Canga-Argüelles dice en su *Diccionario* que produjo 10 millones de reales en 1779; pero el Real decreto de 29 de Agosto de 1794 consigna terminantemente que el impuesto se estableció con la fecha que damos en el texto. V. Gallardo, tomo III, pág. 318.

Digitized by Google

En el reinado de Carlos IV, que es el más azaroso y triste para la Hacienda de los que abarca este período, no se registra ninguna modificación trascendental en el sistema tributario. La única reforma provechosa al contribuyente fué la supresión de los antiguos *servicios ordinario y extraordinario y su quince al millar,* acordada por Real cédula de 20 de Noviembre de 1795; pero en cambio se recargaron los tipos de las rentas provinciales, se extendió el uso y se aumentó el precio del papel sellado, se subieron la sal, el tabaco, la pólvora, etc., sin que en medio de aquellos angustiosos apuros y al lado de los innumerables arbitrios que entonces se emplearon, se hallaran otras nuevas materias de imposición que los criados, coches y caballos, los bienes de propios y las herencias trasversales, no lográndose establecer tampoco sobre ellas nada estable y duradero.

Las rentas de América siguen en este período las vicisitudes consiguientes á las guerras que producían, ora la incomunicación con las colonias, ora la inseguridad de los mares y la pérdida de las flotas. Las reformas hechas en la administración ultramarina elevaron los ingresos por este concepto en tiempo de Fernando VI desde tres ó cuatro millones de escudos á que antes ascendían á seis millones anuales, y Ensenada tenía la opinión de que todavía podían duplicarse; Carlos III fomentó también este recurso con el establecimiento de nuevos impuestos en América y por medio de visitadores enviados á inspeccionar allí la hacienda y á corregir los abusos que en ella se cometían, y durante el reinado de Carlos IV, aunque hubo en esto la misma irregularidad que en todo, no dejaron de obtenerse considerables auxilios de este origen.

En cuanto á recursos extraordinarios, salvo algunos momentos de desahogo en los días de Fernando VI y Carlos III, se usaron en esta época con frecuencia y en gran número. Hasta 44 arbitrios extraordinarios señala

Digitized by Google

Canga-Argüelles [1] como establecidos por Felipe V; hay entre ellos enajenaciones de rentas y de empleos, redenciones de créditos é intereses, descuentos de sueldos, impuesto de un 25 por 100 á los caudales que venían de América, contribuciones transitorias sobre la propiedad territorial, sobre alquileres, etc., y una *capitación* que, con el título de *servicio, cuartel* y *remonta*, se exigió en los años 1712 al 14, y luego dos veces en 1719, con tipos que variaron desde 12 hasta 100 reales por vecino; pero todo esto no impidió que el *déficit* fuera, por término medio, de más de 200 millones anuales en aquel reinado, que se contrajese una deuda de más de 1.000 millones de reales, y que hubiera cortes de cuentas como el ordenado por un decreto de 21 de Marzo de 1739, que decía: «He resuelto se suspenda desde luego todo lo libra»do, consignado y mandado extinguir..... sin excepción »alguna, á cuya providencia obliga en el día, según su »notoria constitución, la conservación del Estado.»

También Fernando VI pasó sus estrecheces, «aunque »tanto y tan generalmente se vocifera la abundancia en »su tiempo del erario,» pues su ministro el conde de Valparaíso declara que halló gran dificultad para cubrir las atenciones públicas en los años de su administración, que fueron los últimos del reinado, y señala en 1757 un *déficit* de 2.116.633 escudos, porque los gastos ascendían á 30.749.170, y los ingresos no eran más que 28.632.037 [2]. Algunos dicen que este monarca dejó en la tesorería un sobrante de 300 millones [3], y otros rebajan á 200 millones [4] esta suma; pero según la autorizadísima afirmación de Campomanes, si es cierto que á la venida de Carlos III se hallaron *algunos millones* en las arcas, «esto

---

1 *Diccionario*, tomo I, pág. 93.

2 Campomanes, *Cartas político-económicas*, pág. 14.

3 Canga-Argüelles.—*Diccionario*, tomo I, pág. 85.

4 Ferrer del Río, en su *Historia del reinado de Carlos III*, dice «que »este rey halló 200 millones de repuesto al venir á España; pero halló »también muchas obligaciones descuidadas.» Tomo II, pág. 5.

Digitized by Google

»provino de que, durante la larga enfermedad de Fer»nando VI, se suspendió todo pago, como el conde de »Valparaíso lo hizo presente en la representación con »que entregó su ministerio, y se comprueba con los de»cretos y contradecretos de los años siguientes sobre »pago de atrasos» [1]. Por otra parte, se compagina mal con esa supuesta holgura el que Fernando VI, que en 1748 dedicó 60 millones á pagar los créditos pendientes, no pudiera dedicar á esa atención en los años sucesivos más que un millón de reales, que á duras penas se elevó en 1756 á 2.600.000, y hubiera de encargar en el testamento á su hermano que tuviese el mismo cuidado que él había tenido *en ir satisfaciendo las deudas de su padre, sin olvidar las de los reyes predecesores* [2]. Ello es que hubo necesidad entonces de enajenar bienes de la corona, de impuestos transitorios sobre las rentas y los arbitrios locales, de *donativos forzosos* y de otros recursos semejantes.

Sin aumento de los tributos se cubrieron todas las atenciones públicas durante los seis primeros años del reinado de Carlos III, ventaja no conseguida jamás por los monarcas de origen austriaco, ni por ninguno de los tres Borbones que le precedieron en el trono [3]; pero más tarde las luchas con Inglaterra causaron tales apuros que fué forzoso acudir, entre otros medios, á la venta de títulos, cruces y empleos para la América, á la incautación de los depósitos judiciales, á los préstamos, á los donativos, á la creación de fondos vitalicios y, por último, á la emisión de papel moneda. Con el deseo de evitar nuevos impuestos, y sin duda por la dificultad también de establecerlos, se contrató en 1780, para hacer frente á los gastos de la guerra, un empréstito de 148.500.000 reales, á cambio de unos billetes que se denominaron *vales*

---

[1] Cartas citadas, pág. 12.

[2] Canga-Argüelles, tomo I, pág. 308.—La Fuente. *Historia de España*, parte tercera, lib. VII, cap. VI.

[3] Ferrer del Río, obra citada.

Digitized by Google

reales, con el interés de 4 por 100, pagaderos en veinte años, y que debían admitirse como metálico en las cajas del Estado; continuando las urgencias, y hallándose cómodo el expediente, se hizo una segunda emisión en 1781 por valor de 79.501.500 reales, y una tercera en 1782 de hasta 221.904.000; además se crearon en 1785 y 1788 otros 99 millones de esos títulos sobre los fondos dedicados á la construcción de los canales de Tauste y el Imperial de Aragón, y para continuar aquellas obras, con lo cual la suma de los vales emitidos llegó á ser de reales 548.905.500. Bien recibidos al principio unos valores que devengaban intereses y servían, por otra parte, como instrumentos de cambio, se depreciaron tan luego como su cantidad excedió á las necesidades de la circulación y debilitó la confianza. Los vales llegaron á sufrir un descuento de 22 por 100, y para contener aquella crisis se ideó la creación del Banco de San Carlos, fundado en 1782, con un capital de 300 millones de reales. Logróse el objeto, porque con la recogida de vales que hizo el Banco se restableció el crédito de esos títulos, y hasta se verificó que alcanzasen algún premio; pero todos los que se pudieron cancelar en tiempos de Carlos III importaban unos 15 millones; de suerte que al fallecimiento de este monarca quedaban en la circulación ó en el Banco 534 millones de vales reales, que, sumados con el valor de los juros, los fondos vitalicios, etc., hacían subir á más de 2.000 millones la deuda del Estado.

La fecundidad para la invención de arbitrios extraordinarios y los abusos del crédito son, sin embargo, mucho más considerables en el reinado de Carlos IV; hubo donativos, descuentos, rifas, enajenación de bienes de la corona, de los propios de los pueblos, de manos muertas, etc. [1], y en cuanto á empréstitos, sólo en seis años,

---

[1] Canga-Argüelles pone una lista de recursos extraordinarios en este reinado, que sube hasta el número 114; pero es de advertir que da como sancionadas medidas que no pasaron de la propuesta.

Digitized by Google

de 1794 á 1799, se contrataron *diez* por un capital en junto de más de 3.000 millones de reales, verificándose todavía después, hasta 1808, otras varias emisiones en 1805 y 1807. La mayor parte de aquellas operaciones consistía en la creación de vales, de los que se pusieron en circulación por Carlos IV 1.759 millones. Para atender al pago de todos esos créditos se estableció en 1794 un *fondo de amortización,* intervenido por el Consejo de Castilla, que luego se reformó y tomó el nombre de *Caja de amortización* en 1798, dotándole con multitud de arbitrios, aumentados sin cesar; pero todo fué inútil para mantener el crédito público y salvar la hacienda; los vales, cuyo curso se declaró forzoso en 1799, perdieron en el cambio hasta 60 por 100 y quedaron sin extinguir al fin de este reinado por una suma de 1.890 millones de reales; el *déficit* del presupuesto llegó á ser en algún año (1797) de 820 millones, y la deuda pública subió á más de 7.000 millones. Aunque hemos renunciado ya á enumerar los recursos extraordinarios de que se echó mano en esta época, no podemos menos de llamar la atención sobre dos de ellos, interesantes por su cuantía y sobre todo por su significación política; nos referimos á los *subsidios de la Iglesia* y á la *desamortización civil y eclesiástica.* Seguía disfrutando el clero la inmunidad del impuesto; pero los reyes, que desde mucho tiempo antes tenían fija la vista en los bienes de la Iglesia, habían ido obteniendo de los Papas repetidas concesiones y una participación cada vez mayor en tal riqueza, y ahora que las necesidades del Erario eran tan apremiantes, se cargó también á las rentas eclesiásticas con buen número de arbitrios extraordinarios; de esta suerte, además de los subsidios antiguos y modernos, las tercias, el excusado, el noveno, el montepío beneficial, las medias annatas, vacantes y otras exacciones de carácter permanente que á fines del siglo XVIII importaban unos 60 millones de reales al año, la propiedad de la Iglesia se vió gravada con el aumento de todas esas cargas y contribuyó al

Digitized by Google

Estado por muchos conceptos nuevos, tales como la reforma de algunas prebendas y la aplicación de sus beneficios á la hacienda, los donativos que se pidieron á las comunidades religiosas, á las iglesias particulares y al clero, la adjudicación de los economatos al Tesoro, etc., con todo lo cual aquella antigua exención vino á ser casi ilusoria. Así se explica que en 1799 se tratara seriamente de encomendar al clero, que tantos recursos suministraba, la dirección y el manejo de la deuda, cosa que no llegó á realizarse, según dice Godoy en sus *Memorias*, sólo por las condiciones que imponía aquél para admitir tal encargo. La desamortización en general se inicia con el 15 por 100 establecido sobre los capitales que se vincularan en cualquier forma; en lo civil se aplica á algunos bienes del patrimonio de la corona, luego á los propios de los pueblos, á los de hospitales, obras pías, patronatos de legos, etc., y por último, se extiende á los mayorazgos, reconociendo á sus dueños la facultad de enajenarlos y de reservarse la octava parte del precio, con tal de que impusieran el resto en las cajas afectas á la deuda pública, mediante un interés de 3 por 100, y en lo eclesiástico se comienza resueltamente con la concesión otorgada por el Papa Pío VII en el Brebe de 12 de Diciembre de 1806, para que se enajenara la sétima parte de los bienes pertenecientes á las iglesias, monasterios, órdenes militares y demás corporaciones eclesiásticas, con aplicación á las necesidades de la monarquía, y dando en equivalencia al clero títulos de la deuda al 3 por 100. Pingüe arbitrio, dice Canga-Argüelles, que quedó casi en las primeras diligencias de su ejecución, en virtud de los sucesos acaecidos en 1808. Godoy se jacta de sus ideas favorables á la desamortización eclesiástica, que bajo el punto de vista fiscal consideraba como «un gran empréstito, una conversión de la deuda pública por otra menos gravosa» [1]. Bueno es tener en

[1] *Memorias*, tomo II, pág. 384.

Digitized by Google

cuenta todos esos hechos que determinaron las relaciones económicas entre el Estado y la Iglesia á fines del siglo pasado y principios del actual, para no caer en el error de atribuir á la revolución contemporánea doctrinas admitidas ya y mudanzas inauguradas en aquel tiempo.

Poco interesante tenemos que referir en este período por lo que toca á la organización financiera. Anuladas enteramente las Cortes, no intervienen ya en la gestión económica, que se halla al exclusivo cargo de uno de los *secretarios del despacho,* con el título de *superintendente general* de toda la real hacienda, á cuyas órdenes estuvieron desde 1718 los *intendentes de ejército y provincia,* establecidos en las capitanías generales, y los de *provincia* solamente, que funcionaban en las demás del reino. El Consejo de Hacienda siguió entendiendo en lo contencioso y con su carácter consultivo, haciéndose numerosas reformas en su planta.

Las tendencias á la unidad se manifiestan con el establecimiento de una *Dirección general de Rentas* y una *Tesorería general* organizada en 1713. Las dos antiguas contadurías del reino se convirtieron en 1717 en tres *Contadurías generales,* una *de valores* ó de entrada, otra *de distribución* ó de salida de caudales, que intervenían las operaciones de la tesorería general, y una tercera dedicada á llevar la cuenta de los servicios *de millones.* En 1799 se reformó la organización administrativa, suprimiéndose la Dirección general de Rentas, que se creyó innecesaria por la extensión dada al encabezamiento de las contribuciones indirectas, y se dió el paso de crear en cada provincia una *Administración única de rentas,* con las dependencias correspondientes de tesorería y contaduría.

No se dejó por esto de mantener ó formar algunos ramos especiales; así hubo una *Junta de incorporación,* para revisar las enajenaciones de la corona otra *Junta de Indias,* para el manejo de la hacienda de Ultramar; la *Su-*

Digitized by Google

perintendencia y pagaduría general de juros, que distribuía los fondos aplicados á estos créditos; la *Junta de moneda*; la *Junta de montepíos*, que administraba los recursos dedicados desde 1761 al socorro de las viudas y huérfanos de militares, y desde 1764 á los de empleados civiles, y otras varias administraciones particulares, entre ellas, los *fondos y cajas de amortización* para la deuda, de que ya hemos hecho mérito.

Lo más trascendental en este orden fueron los intentos para establecer el impuesto único y el hecho de haber sustituído la administración directa al arrendamiento en el cobro de las rentas. Como consecuencia de aquellos proyectos se hicieron importantes trabajos de estadística y se consiguió por Fernando VI un Breve de Benedicto XIV, que sancionaba, para cuando se creara la única contribución, el deber de los eclesiásticos de levantar las cargas públicas, sometiéndolos al pago de ese impuesto, aunque con una equitativa rebaja de la cuota. Reconocidos los daños inmensos que sufrían los pueblos con el sistema de la recaudación por medio de los asentistas ó arrendadores, el francés Orri, ministro de Felipe V, preparó el cambio de régimen con un decreto de 1713 que mandaba fuese una sola persona la encargada en cada provincia del arriendo; en el año siguiente se estableció eso mismo respecto de las llamadas rentas generales, y más tarde se pusieron en administración por vía de ensayo seis provincias. Los excelentes resultados de esta medida impulsaron á Fernando VI á decretar, por consejo de Ensenada, en 1749, que desde el año siguiente cesaran los arriendos en todas las provincias, encargándose de las rentas los oficiales de hacienda.

Digitized by Google

VIII

Desde las Cortes de Cádiz hasta 1845.

Raro ejemplo es el que ofrece la situación de nuestra patria, cuando, á causa de los ignominiosos tratos de Bayona, se halló huérfana de toda autoridad legítima, «cedida como rebaño» y ocupada por un ejército extranjero; pero menos común es todavía el majestuoso espectáculo de aquel levantamiento con que dió España buena muestra de la energía y del amor á la independencia de sus hijos.

Los horrores acaecidos en Madrid el día 2 de Mayo de 1808, poniendo en claro la perfidia de Napoleón I, dieron la señal del alzamiento; rápida y espontánea la aclamación popular constituyó en cada provincia una junta encargada del Gobierno, y sobre todo de dirigir la guerra contra los franceses, y bien pronto, dándose las manos aquellas autoridades locales, formaron con delegados suyos una *Junta central*, que se instaló el 25 de Setiembre siguiente en el palacio de Aranjuez. Para no caer en poder del enemigo abandonó aquella residencia la central, estableciéndose en Sevilla, y refugiada luego en la isla de León, hubo al fin de disolverse, dejando constituído un *Consejo de Regencia* y hecha la convocatoria de la nación para las Cortes.

Congregados solemnemente y en medio del más generoso y patriótico entusiasmo los representantes de la

Digitized by Google

Península y de las provincias de América, abriéronse las Cortes generales y extraordinarias el 24 de Setiembre de 1810, y en aquel mismo día sentaron los cimientos de la obra gigantesca que tenían á su cargo. «En el re»ducido ángulo de la isla gaditana, como otro tiempo en »Covadonga y Sobrarbe, los españoles defendían impá»vidos con una mano la independencia de la nación y »con la otra empezaron á levantar bajo una nueva forma »sus abatidas, libres y antiguas instituciones» [1]. ¡Gloria á aquellos ilustres patricios, que formularon con la Constitución de 1812 un sistema completo de Gobierno, y dos años más tarde, tuvieron la fortuna de ver á nuestro suelo libre de sus invasores!

Pudo Fernando VII hacer que se olvidasen su conducta anterior, sus veleidades y sus bajezas, mostrándose obligado para con aquellos que le restituían la libertad y el trono, y respetando su obra; mas á trueque de obtener la autoridad absoluta, manchó su fama con la mayor de las ingratitudes. La ruda persecución y los castigos que sin culpa alguna sufrieron en 1814 los hombres más eminentes de España, sólo porque profesaban ideas liberales, señalan el comienzo de una lucha sin tregua ni piedad, no acabada todavía entre los defensores del sistema constitucional y los partidarios del antiguo régimen. Volver las cosas al estado que tenían en 1808 y extirpar de raíz todas las nuevas doctrinas, hé aquí las únicas miras de los torpes consejeros y de las vergonzosas *camarillas* con que se complacía Fernando VII; y como esta política se hallaba en contradicción con los sentimientos de una buena parte, la más ilustrada de la nación, no podía sostenerse sin la violencia en el grado que engendra las protestas y las insurrecciones. En el mismo año 14 estalló la conspiración de Mina, y apenas corrió ninguno de los sucesivos sin que abortaran ó fuesen aho-

---

[1] Toreno.—*Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, tomo III, pág. 394.

Digitized by Google

gadas en sangre nuevas conjuraciones, hasta que la sublevación de 1820 obligó al rey á restablecer la Constitución de Cádiz y á jurarla ante las Cortes.

Difícil era impedir el desbordamiento de las pasiones exaltadas por la arbitrariedad del absolutismo, y el Gobierno liberal, obligado á contener los desmanes de sus partidarios y á defenderse de la rebelión continua de sus enemigos, solicitado en opuestas direcciones por el fraccionamiento de los constitucionales, víctima de la mala fe del monarca, envuelto en la guerra civil y abrumado por la hostilidad de las potencias extranjeras, sucumbió al cabo, bajo el peso de la *Santa Alianza* y mediante la intervención de los ejércitos franceses, no sin llevar á término, apesar de la agitación y el continuo sobresalto en que viviera, reformas acertadísimas en la administración y en nuestras leyes.

Entregado de nuevo el país en 1823 á una reacción espantosa, volvieron, aumentados ahora, los suplicios, las crueldades y el ensañamiento contra los liberales de todos los matices. Nada bastaba á calmar el odio frenético de los absolutistas, que hallando todavía suave y tímido al vengativo Fernando, se levantaron en Cataluña, para pedir el restablecimiento de la Inquisición y el exterminio de los constitucionales, casi por los mismos días en que, para colmo de tanta desdicha, se consumaba la emancipación de las provincias de América. Poco más tranquilos fueron los últimos años de este reinado, porque hubo en ellos también numerosas sediciones, y corrió abundante sangre, y al ocurrir en 1833 la muerte de Fernando VII, quedaba la nación distribuída en dos bandos, dispuestos á medir sus armas, el de los realistas en defensa del infante D. Carlos, y el de los liberales amparando los derechos de la princesa Isabel.

La guerra civil estalla inmediatamente: irregular y bárbara al principio, fiera y encarnizada siempre, devasta á España por espacio de siete años, hasta que en 1839, por el convenio de Vergara, los carlistas abandonan la

Digitized by Google

lucha y reconocen á Isabel II. Gobernaba entretanto, con el carácter de regente y como madre de la reina menor, D.ª María Cristina, quien después de algunas vacilaciones, se decidió á plantear de nuevo el sistema constitucional, y promulgó en 10 de Abril de 1834 la Carta otorgada que se denominó *Estatuto real*. Los acontecimientos de la guerra y las disensiones de los partidos liberales hicieron que las riendas del Estado pasaran sucesivamente por las manos de Zea Bermúdez, Martínez de la Rosa, Toreno, Mendizábal é Istúriz, derrocado por la insurrección que en 1836 restableció la Constitución del año 12. Dueños del poder los progresistas, hicieron el nuevo Código político de 1837, siendo á poco reemplazados por la fracción moderada, que á su vez cayó en 1840, envolviendo en su desgracia á la regente. No pudo consolidarse tampoco la regencia, conferida entonces al general Espartero, y expatriado éste en 1843, declarada la mayor edad de Isabel II y encargados de gobernar los moderados, promulgaron la Constitución de 1845 y llevaron á cabo la reforma de la hacienda, obra de D. Alejandro Mon, que cierra para nosotros este período.

Agitadísima y por todo extremo interesante la época que debemos estudiar, comienza, según acaba de verse, por una guerra de seis años, formidable porque en ella se ventila la independencia y el ser mismo de la España, y formidable también porque se sostiene con el primer talento militar del siglo, que era á la vez uno de los poderes políticos mayores que han existido, concluye con otra lucha sangrienta de siete años, que divide al país en dos mitades y compromete su porvenir de igual manera, y ofrece, además de las grandes turbulencias que ocurren en el intermedio de esos acontecimientos, violentas sacudidas que radicalmente alteran la organización social. De aquí que sea imposible examinar en unidad situaciones tan distintas y el que consideremos parcialmente cada uno de aquellos momentos diversos.

Sin embargo, el estado general económico no tiene

Digitized by Google

tanta variedad como las instituciones financieras, porque son más iguales y constantes las causas que obran sobre él. La lucha armada casi continua por todo el territorio de la Península, con uno ú otro motivo, la instabilidad consiguiente á una revolución que aspira á trasformarlo todo, y que ora triunfa, ora es vencida, y la exaltación de las pasiones políticas, la tensión de los espíritus hondamente preocupados con los asuntos de la vida pública, tales son los obstáculos que encuentra en este tiempo la actividad económica. Pero á la vez que estas condiciones opuestas á la riqueza, hay otras de energía mucho mayor que favorecen su progreso; el adelanto de la cultura en todos los otros órdenes, la mejora de las ideas económicas que rápidamente se depuran de los antiguos errores acerca de la naturaleza y de los principios por que se rige el trabajo de la industria, imponen con irresistible fuerza una trasformación en las costumbres y en las leyes beneficiosa para el desarrollo de la actividad productiva; la abolición de los privilegios y derechos señoriales, la supresión de los gremios, las pequeñas libertades otorgadas al comercio, la impulsión de las obras públicas, y por último, y sobre todo, la desamortización civil y eclesiástica, que tanto adelanta en este período, excitando el legítimo afán de mejorar su fortuna que anima á todas las clases, y brindando objeto y premio á una laboriosidad antes desconocida, hacen prosperar á la vez la agricultura, las artes y el tráfico mercantil. Este movimiento se hace visible en los últimos tiempos de Fernando VII y se acentúa considerablemente cuando termina la guerra carlista, es decir, tan pronto como se sosiegan algo las conmociones y los disturbios. La revolución política iniciada en Cádiz trasciende de una manera inmediata á la esfera económica, y aunque algunos sostienen que los progresos de la riqueza se han obtenido, no mediante la revolución, sino apesar de ella, nosotros, dejando á los que tal afirman comprometidos en el vano empeño de probar su aserto, nos limitaremos á consig-

Digitized by Google

nar que en el período que abraza esta reseña brotan en nuestra patria gérmenes de prosperidad, que prometían y han tenido, en efecto, vida robusta y abundantes frutos.

La crisis á quien afecta más capitalmente es al Estado, y de ello se resentirá la hacienda pública.

En los primeros momentos de la guerra de la Independencia las juntas provinciales no hicieron ninguna reforma administrativa y se limitaron á sacar el partido posible de las contribuciones antes establecidas, recibiendo además las de Asturias, Galicia y Sevilla 20 millones de reales, que envió á cada una de ellas Inglaterra á título de socorro. La Junta central, por la manera como estaba constituída y por las circunstancias en que gobernó, no pudo tampoco llevar á cabo grandes innovaciones. En la hacienda, dice Toreno [1], casi nada se alteró, ni en el género de las contribuciones, ni en su recaudación, ni en la contabilidad. Ofreció sí, la Junta, por medio de un decreto, variar completamente aquel ramo para acercarse todo lo posible al sistema de la única contribución, y trató á lo último de su existencia, en Enero de 1810, de suprimir las rentas provinciales, creando un impuesto extraordinario de forma directa, proporcional á los sueldos y capitales, que sólo llegó á tener aplicación en un corto número de provincias. La central no contaba, para sus grandes atenciones, con otros recursos que los auxilios pecuniarios de Inglaterra, de la cual recibió 1.600.000 reales en dinero y 20 millones en barras, las rentas de las provincias meridionales y las remesas de las provincias de América, que unánimes y resueltas se colocaron al lado de la metrópoli, ayudándola muy eficazmente y enviando sólo en el año 1809 más de 280 millones, de ellos la mitad por vía de donativo, pues el tesoro público estaba allí casi exhausto. Buscando nuevos ingresos, la Junta decretó en este último año la con-

[1] Obra citada, tomo III, pág. 205.

Digitized by Google

fiscación de los bienes pertenecientes á los afrancesados y la incautación de todas las alhajas de iglesias y corporaciones y la mitad de las que estuvieran en poder de los particulares, la aplicación á los gastos de la guerra de los fondos de obras pías, un arbitrio sobre los carruajes de lujo y el descuento de los sueldos, medios todos de muy escaso producto en tales días. La regencia, que sustituyó á la central en 31 de Enero de 1810, no disponía ya más que de las contribuciones de Cádiz, y hubo de confiar á aquella junta local la administración de la hacienda. Impuso esta junta un 5 por 100 sobre todos los géneros que se sacasen de la ciudad, un 20 por 100 á las rentas de las casas y un 10 á los inquilinos, y sin más que estos ingresos y los caudales de América, se logró, gracias á una administración celosísima, cubrir las atenciones de la defensa de Cádiz y enviar algún auxilio á las provincias [1]. Á fines de aquel año cesó el arreglo hecho con la junta de Cádiz, y la regencia se hizo cargo de la hacienda; solicitó de Inglaterra un préstamo de 10 millones de libras, cuya demanda fué desatendida, como lo había sido otra petición de 5 millones de pesos que hiciera la central, y dispuso que se reservara la mitad de los diezmos para las urgencias del Estado; providencia que fué abandonada por entonces, en vista de las dificultades y reclamaciones que produjo.

Reunidas las Cortes el 24 de Febrero de 1811, abordaron desde luego la cuestión de hacienda, por considerar que era una de las más graves que entonces se ofrecían. El celoso Ministro del ramo, Canga-Argüelles, presentó á los dos días de aquella fecha una Memoria, que calculaba los gastos para 1811 en 1.200 millones, no llegando los ingresos más que á 225. No tocaba el pre-

---

[1] Los ingresos de la junta de Cádiz desde el 28 de Enero hasta el 31 de Octubre de 1810 en que manejó la hacienda, fueron unos 350 millones de reales, de los que se invirtieron algo más de 200 en la localidad, y poco más de 100 se enviaron á las provincias.—Toreno. Obra citada.

Digitized by Google

supuesto al sistema de los tributos, ni á su administración, dejándolo todo esto para más adelante, y sólo reformaba la contribución extraordinaria, impuesta por la Junta central sobre los capitales, estableciéndola ahora sobre las rentas en forma progresiva, desde un 2,50 por 100 que se exigía á las utilidades menores de 4.000 reales hasta un 75 con que se gravaba á las rentas mayores de 300.000. Las Cortes sancionaron esta medida por decreto de 1.° de Abril, en que se decía que «los ciudada»nos deben contribuir á la defensa de la nación en pro»porción á las rentas que cada uno disfrute, y en razón »de lo que se expone á perder, lo cual debe graduarse »por medio de una progresión equitativa.»

Preciso es que renunciemos á citar las numerosas disposiciones adoptadas por las Cortes en estas materias y diremos únicamente, para señalar las más notables, que procuraron disminuir los gastos suprimiendo destinos civiles, bajando los sueldos y señalando como *máximum* el de los 40.000 reales, con muy pocas excepciones, y en cuanto á los recursos, mandaron suspender la provisión de las piezas eclesiásticas que no fueran de oficio ó tuviesen aneja la cura de almas, y que sus rentas pasaran al Tesoro; establecieron la *manda pía forzosa* que debían contener todos los testamentos que se otorgasen durante la guerra y diez años después, y que consistía en 12 reales para la Península y tres pesos en las colonias, con aplicación á las víctimas de la lucha; aumentaron las extracciones de la lotería primitiva y crearon la que se llama moderna; impusieron á la ciudad de Cádiz una contribución directa y otra de consumos, además de un servicio extraordinario de 10 millones de reales; aplicaron á la manutención del ejército, aunque á calidad de reintegro, la parte de los diezmos que no fuera indispensable para la subsistencia de los partícipes en ellos, y dispusieron la enajenación de los bienes de la corona, exceptuando los palacios, cotos y sitios reales; la de los bienes de la Inquisición, la de los baldíos y otros seme-

Digitized by Google

jantes. Suprimieron al mismo tiempo las Cortes los derechos y prestaciones señoriales, el llamado *voto de Santiago,* prestación de *cierta medida del mejor pan y mejor vino* que pagaban los labradores de varias provincias en beneficio del arzobispo, cabildo y hospital de Santiago; el estanco de los naipes, gravando su fabricación con un derecho de *bolla* ó marca; el del tabaco, cuyo cultivo, elaboración y venta se declaraban libres, y otras varias gabelas y restricciones de carácter económico. En los últimos meses de su existencia, las Cortes extraordinarias aprobaron un nuevo sistema de tributos, que dejaba intactas las rentas de origen eclesiástico, así como las llamadas generales ó de la Aduana, y sustituía las provinciales y sus equivalentes en las provincias aforadas con una contribución directa y los estancos con un recargo de los artículos á ellos sometidos en los derechos arancelarios. El decreto de 18 de Setiembre de 1813, que establecía la nueva contribución directa, decía que había de repartirse sobre las bases de la propiedad territorial, la industria y el comercio. En cuanto á la deuda del Estado, después de reconocer solemnemente toda la contraída por decreto de 3 de Setiembre de 1811, se puso á cargo de una Junta nacional del crédito público, se mandó hacer su liquidación en 1813, y el decreto de 13 de Setiembre de este mismo año llevó á cabo el arreglo de la deuda, clasificándola en anterior y posterior al 18 de Marzo de 1808 y subdividiendo la una y la otra en créditos con interés y sin interés. Reducíanse los intereses mientras durase la guerra con Francia y un año después y se señalaban arbitrios para su pago, aplicando los bienes nacionales á la extinción de la deuda sin interés.

Por su parte, la Constitución de 1812 sancionaba el principio de la generalidad del impuesto, establecía la contabilidad legislativa con los presupuestos obligatorios y las cuentas del Estado, la responsabilidad de los ministros y la unidad del Tesoro público. Estas bases se desarrollaron en el decreto de 12 de Abril de 1813, crean-

Digitized by Google

do en lugar de la Superintendencia de Rentas una *Dirección general de Hacienda,* compuesta de tres vocales directores, en el reglamento para la Tesorería general, y la Contaduría mayor, con la institución de los juzgados de hacienda y con otras muchas disposiciones encaminadas á la organización administrativa.

Tanta laboriosidad, tanto patriotismo y tanto acierto como desplegaron aquellas Cortes habían, sin embargo, de resultar impotentes para dominar las dificultades de la gestión financiera en las circunstancias por que el país atravesaba. Las necesidades eran inmensas y muy exiguos los medios de atenderlas, lo mismo por la contribución que con el crédito; las remesas de América, tan importantes al principio, disminuyeron considerablemente luego, por efecto de la rebelión que en aquellas provincias se declaró á mediados de 1810, y así vemos que al concluirse la guerra de la Independencia, la deuda nacional era de unos 12.000 millones, lo cual da un aumento de más de 4.000 que corresponde á este período; el presupuesto para 1814, calculado en 950 millones, presentaba un *déficit* enorme, que en vano se pretendía llenar con la contribución directa de que antes hemos hablado, y el descubierto era tal, que las Cortes ordinarias á fines de 1813 intentaron, aunque sin éxito, contraer en Londres un empréstito de 10 millones de duros [1].

Á todo esto, el rey intruso José y su ministro de Hacienda Cabarrús pasaban por estrecheces mayores todavía. No tenía aquel Gobierno otros gastos que los de la Administración central, pero tampoco disfrutaba más recursos que los que obtenía con la posesión de Madrid, y tuvo necesidad de recargar todos los impuestos antiguos,

---

[1] En los dos últimos meses de 1810, las entradas del Tesoro fueron 56.740.380 reales, de los que 30 millones y medio se remitieron de América. En 1811, los ingresos llegaron á 201.678.121; de ellos cerca de 71 procedían de América; y por último, en 1812, sólo entraron en la Tesorería central 138 millones, 15 de las provincias americanas.—Toreno, obra citada.

Digitized by Google

llegando á contribuir la propiedad urbana con un 40 por 100 de sus productos; introdujo un derecho de patentes, acudió á una porción de arbitrios y operaciones de crédito, y al fin apeló á la confiscación y á la violencia. Los ejércitos franceses vivían sobre el país é hicieron víctimas de horrible trato á las provincias por ellos ocupadas. Calcula Toreno que Andalucía hubo de entregar á los invasores en los años de 1810 y 1811 la exorbitante cantidad de 600 millones de reales.

Con el regreso de Fernando VII, la laboriosa obra de los legisladores de Cádiz se deshizo en un momento, y todo volvió en la hacienda al estado que tenía en 1808: la exención y las desigualdades en el impuesto; las rentas provinciales con su odiosa administración; los despilfarros de la corte, y en suma, la confusión y los desórdenes antiguos. Pero como las obligaciones pendientes á causa de la guerra eran muy grandes, el crédito desapareció con las violencias reaccionarias, y no sólo faltaron los recursos de América, sino que había que hacer costosos sacrificios para intentar que aquellas provincias volviesen á la obediencia; la situación llegó á ser tan apremiante y tan cerca se vió la bancarrota, que el rey hubo de llamar en su auxilio á D. Martín Garay, apesar de que era conocido por sus ideas liberales. Este capaz y recto ministro trazó en una Memoria el lastimoso cuadro de la hacienda pública, cuyos atrasos fijaba en más de 700 millones, siendo el *déficit* calculado para el año de 1817 de otros 500 millones, y propuso un sistema de grandes economías en los gastos y de notables reformas en los ingresos, que consistían en la sustitución de las rentas provinciales por una contribución directa de repartimiento sobre la propiedad, y los *derechos de puertas* que debían exigirse en las capitales y puertos habilitados.

Aprobadas estas medidas por decreto de 30 de Mayo de 1817 y otras, como el arreglo de la deuda de 1818, con que algo se iba normalizando la administración, Garay,

Digitized by Google

luchando siempre con grandes obstáculos para ejecutar el plan que había formado, vió recompensados sus afanes con el violento destierro á que se le condenó en el mes de Setiembre del último de estos años. Desde entonces hasta la sublevación de Riego, la penuria y el desorden siguieron en aumento, habiendo sido necesario á principios de 1819 contratar un empréstito de 60 millones para atender á las mayores urgencias. Restablecióse en esta época el Consejo de Hacienda con su antigua planta, y se procuró por Garay, con la *Instrucción general* de 16 de Abril de 1816, centralizar y dar alguna unidad á la administración de la hacienda.

Las Cortes de 1820 emprendieron de nuevo y con ardor la tarea de las reformas, mereciendo citarse, entre las económicas, la supresión de los mayorazgos, el impulso dado á la desamortización eclesiástica y las modificaciones con sentido liberal hechas en la legislación de aduanas. Abrumado aquel Gobierno por los apuros del erario, negoció en los primeros momentos un préstamo de 40 millones; presentó luego el ministro Canga-Argüelles una interesante Memoria sobre el estado de la hacienda [1], y las Cortes aprobaron un presupuesto con gastos por valor de 702 millones y 530 por ingresos, ó sea con un *déficit* de 172 millones que debía cubrirse mediante un empréstito de 200. La deuda era ya de más de 14.000 millones de reales, y sus réditos importaban 235. Mantúvose el plan de Garay; pero se rebajaron los cupos de la contribución directa y los derechos de puertas, y aun así, las dificultades de la recaudación mermaron considerablemente los recursos, agrandando el descubierto. Para el año siguiente hubo necesidad de reforzar los ingresos, y al mismo tiempo que se reducía á la mitad la prestación del diezmo y el Estado renunciaba á las tercias, excusado y demás rentas decimales, se creaban, una contribución directa sobre la propiedad

[1] Puede verse en su *Diccionario*, tomo II, folio 234.

Digitized by Google

territorial, la urbana y las industrias, en forma de patentes para ésta, un impuesto de consumos por 100 millones de reales, y un derecho de registro público sobre los actos civiles. No fué tampoco feliz el resultado de estas medidas; las rentas continuaron bajando, se repitieron las emisiones y el presupuesto de 1822 á 23, aunque se presentó nivelado en 664 millones, recibió posteriormente un grande aumento en los gastos, y las Cortes autorizaron nuevas operaciones de crédito. En suma, los esfuerzos del Gobierno constitucional resultaron estériles en este período, y la hacienda, que recibió en mal estado, salió todavía peor librada de sus manos. Ni la simplificación introducida en los gastos, ni las reformas tributarias, ni la aplicación al Estado de los bienes eclesiásticos lograron evitar el desnivel creciente de los presupuestos, y las emisiones de deuda, contratadas en condiciones muy desfavorables en el espacio de estos tres años, pasaron de 2.000 millones. La organización administrativa experimentó las mudanzas consiguientes al cambio de sistema y se caracterizó, sobre todo, por la intervención y las facultades excesivas reconocidas á las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos en la distribución y cobranza de los impuestos.

Otra vez, y con mayor saña, se dedicó la reacción de 1823 á anular las disposiciones de las Cortes; la derogación llegó ahora en el sistema financiero hasta á las reformas hechas por Garay; de suerte que se establecieron de nuevo las rentas provinciales y los antiguos estancos. Encargado de este ramo el ministro López Ballesteros poco antes de empezar el año 1824, resucitó la contribución de frutos civiles, la de paja y utensilios, y la del aguardiente y licores, modificando, para extenderlos, los derechos de puertas y el subsidio de comercio; subió el precio del tabaco, amplió el uso del papel sellado y tuvo la peregrina idea de crear la renta ó estanco del bacalao. Al decreto de 16 de Febrero de 1824 que adoptaba esas medidas, acompañaron en el mismo mes el es-

Digitized by Google

tablecimiento de una caja de amortización y comisión liquidadora de la deuda, la institución del *Gran libro* en que habían de anotarse todos los créditos contra el Estado, y siguieron, entre otra porción de acuerdos menos importantes, el de 14 de Noviembre de 1825, que mandó se formasen anualmente los presupuestos de gastos é ingresos, para que, una vez aprobados por el Consejo de Ministros, fueran obligatorios. En estos primeros años de su gobierno y en tanto que no consiguió asentar su plan de administración, Ballesteros enjugó el *déficit* utilizando los productos del empréstito de 183 millones contratado con la casa Guebhard por la regencia que establecieron en Urgel los absolutistas el año 1823, y mediante otro préstamo de 187 millones que se negoció en 1826. Desde 1828 hasta la muerte de Fernando VII, la severa actividad de aquel ministro [1] logró disminuir los gastos [2] y acercarse á la nivelación del presupuesto, si bien hubo necesidad todavía de varias emisiones para cubrir los gastos ordinarios, satisfacer las reclamaciones de Inglaterra y pagar á Francia su intervención de 1823, que elevaron la deuda correspondiente á los diez años de gobierno absolutista á la suma de 2.000 millones.

Apesar de esto y de la iniquidad cometida con el desconocimiento de los empréstitos autorizados por las Cortes, el crédito mejoró algo, porque la caja de amortización fué atendida con numerosos arbitrios, y las demás obligaciones del Estado se cubrieron con una regularidad no acostumbrada, contribuyendo también á ese resultado la creación del Banco de San Fernando, en 1829, con la base de 40 millones de reales abonados por vía de transacción á los accionistas del de San Carlos. Mucho trabajó Ballesteros para mejorar la administración, introduciendo en ella la moralidad y el orden; dictó una

---

[1] Ballesteros dejó su puesto en Octubre de 1832.

[2] El presupuesto de 1828 no era más que de 454 millones.

Digitized by Google

minuciosa *Instrucción general*, en 3 de Julio de 1824; mas no pudo vencer el obstáculo que oponía á sus miras el monstruoso conjunto de tributos y ramos especiales que constituían la hacienda de aquel tiempo. Señalaremos como la más interesante de sus creaciones la del *Tribunal mayor de cuentas*, en 1828.

Restablecido ya definitivamente en 1834 el sistema parlamentario, la guerra civil declarada algunos meses antes, y las agitaciones políticas que tuvieron lugar á la vez que ella, crearon para la hacienda una situación tal, que causa verdadero asombro el que se pudiera llegar á dominarla. Afrontó el primero tales dificultades, y tuvo la desgracia de ser vencido por ellas, el conde de Toreno: encargado de la cartera de Hacienda á mediados de aquel año, reconoció desde luego la necesidad de apelar al crédito, declaró ante los *Estamentos* que el Tesoro debía á fines de Mayo 325.000.000, que habían de aumentarse con la liquidación de muchos otros descubiertos y pidió autorización para hacer un empréstito de 400.000.000; todo esto era indiscutible, y hubiera pasado sin encontrar oposición alguna; pero cometió Toreno el grave error de proponer, antes de realizar el empréstito, y como base para contratarle, un arreglo de la deuda extranjera, que reconociendo toda la emitida, la dividía después en dos mitades, una activa ó con interés, y otra *pasiva* ó sin él, que no debía entrar á gozarle sino después de muchos años. Semejante proyecto, convertido en la ley de 16 de Noviembre, promovió acaloradísimos debates, por las cuestiones que envolvía la sanción de las deudas anteriores, el préstamo de Guebhard especialmente, y lastimó los intereses de los acreedores, defraudando las esperanzas que los capitalistas de otras naciones tenían en la hidalguía y el renacimiento de España. Así, en vez de aprovechar estas circunstancias favorables, y el tipo de 84 á que se cotizaba nuestro 5 por 100 antes del malhadado arreglo, el empréstito hubo de hacerse bajo la influencia de las recriminaciones y las quejas que partían de todos

Digitized by Google

lados, al precio de 60 por 100, y con una comisión del 3 sobre el valor nominal, el crédito recibió profunda herida, faltaron entonces y se obtuvieron luego más difícilmente los medios necesarios para sofocar la guerra, y se tocaron, en fin, consecuencias desastrosas. Toreno que, salvo imponer un derecho de timbre á los efectos de giro y modificar algo los derechos de puertas, no hizo mudanzas notables en el sistema tributario, redactó un presupuesto para 1835, con 937.000.000 de gastos y 766 de ingresos, aunque indicando economías y reformas que, á su juicio, reducirían el *déficit* á unos 63.000.000; pero muy luego tuvo que dejar el ministerio, tanto por las circunstancias políticas, como por el fracaso de su gestión económica. Vino á sustituirle Mendizábal, primero en la cartera de Hacienda y á sus órdenes [1], y luego en la Presidencia del Consejo, rodeado de un gran prestigio como hombre político y financiero, pero en momentos verdaderamente angustiosos, y en que parecía inevitable la ruina de la causa liberal. Los triunfos conseguidos por los carlistas en el Norte y la anárquica insurrección en que vivían las provincias, paralizaban la acción del Gobierno, que debía hacer frente á un presupuesto de 60 millónes mensuales para las atenciones del ejército, y á un gasto de 232.000.000 que importaban anualmente los intereses de la deuda, no contando para todo eso, y para las demás obligaciones, sino con unos ingresos que en totalidad apenas pasarían al año de esta última suma [2]. No se aterró, sin embargo, Mendizábal, y aceptó con la audacia propia de su genio una situación tan crítica: apeló á los donativos, y con el ejemplo dado por la regente y por él mismo, obtuvo de las clases acomodadas y de los funcio-

---

[1] Aunque no llegó á tomar posesión entonces del ministerio de Hacienda, desde 15 de Junio de 1835, en que fué nombrado para él, hasta mediados de Setiembre, en que se encargó del mando, auxilió eficazmente al Gobierno de Toreno con sus gestiones en el extranjero.

[2] Burgos.—*Anales del reinado de Isabel II*, tomo II, pág. 364.

Digitized by Google

narios un socorro de 20.000.000, decretó la supresión de los monasterios y conventos de hombres, ordenó una quinta de 100.000 soldados, eximiendo del servicio á los que entregaran 4.000 reales, ó 1.000 y un caballo apto para la guerra, y consiguió de las Cortes un voto omnímodo de confianza, que le permitía alterar, como lo estimase conveniente, las rentas públicas, y buscar los recursos necesarios para concluir la guerra, comprometiéndose á no negociar ningún empréstito y á no disponer de los bienes nacionales. Ponía Mendizábal toda su esperanza en un tratado con Inglaterra, que le suministraría recursos á cambio de ventajas arancelarias concedidas á los géneros de algodón; pero anuladas estas gestiones por la intervención de Francia, era del todo imposible que cumpliera las promesas que había hecho. Tuvo, pues, que contrariarlas, y en los ocho meses que duró su primera administración, negoció 350.000.000 de títulos que se hallaban en poder de la comisión de Hacienda en Londres, usó igual procedimiento con otros valores de empréstitos antiguos, operó sobre las rentas futuras de Ultramar y los productos de las minas de Almadén, é hizo giros al descubierto; llevó á cabo la conversión al 5 por 100 de la deuda no consolidada, y acudió, en fin, á lo que era sin duda la clave de su sistema, decretando en los meses de Febrero y Marzo de 1836 la enajenación de los bienes pertenecientes á todas las comunidades religiosas. En el breve ministerio Istúriz, apenas se hizo más que contratar un empréstito de 120.000.000, y el de Calatrava, que le sucedió, al proclamarse la Constitución de 1812, decretó la incautación de la plata de las iglesias, la confiscación de los bienes de los carlistas y un anticipo forzoso de 200 millones de reales, antes de que Mendizábal tomara otra vez á su cargo el ramo de Hacienda.

El segundo período del gobierno de este ministro fué todavía más accidentado y violento que el primero. Entre las muchas disposiciones del mismo género dictadas en aquel año de 1837, merecen citarse la supresión de

Digitized by Google

los *diezmos y primicias;* la adjudicación al Estado de los bienes del clero secular, que debían comenzar á venderse en 1840; el establecimiento de la *contribución del culto* y el de una contribución extraordinaria de guerra por 603 millones sobre la propiedad y la industria; pero todos estos medios, así como el descuento de los sueldos, la prórroga del diezmo suprimido, un anticipo sobre las rentas á cuenta de la contribución extraordinaria y los otros arbitrios á que hubo de apelarse eran insuficientes para calmar la penuria horrible del Tesoro, que no podía atender ni á las necesidades más apremiantes del ejército, y Mendizábal buscó en las conversiones, arbitrajes y arreglos de la deuda el modo de hacer nuevas emisiones y de conllevar aquella situación angustiosísima. El presupuesto para 1837 ascendía á 1.570 millones; los ingresos calculados eran 841, y la Memoria presentada á las Cortes por Pita Pizarro, sucesor de Mendizábal, arrojaba un déficit de 1.715 millones, si bien aquel escrito dió lugar á un voto de censura y á la salida del ministerio de su autor, porque se dijo que en odio á Mendizábal había duplicado el descubierto efectivo. La desamortización eclesiástica y el crédito fueron las dos armas que Mendizábal esgrimió para vencer las dificultades enormes que le rodeaban; se excedió, sin duda, y cometió yerros en la lucha, pero gracias á sus esfuerzos se consumó nuestra revolución política; y si no es razón el éxito para que le absolvamos por completo, cabe en estricta justicia que rindamos un testimonio de aprecio á su abnegación, á su entusiasmo y al desinterés de que dió tan grandes pruebas.

Deseosos de concluir este capítulo, ya demasiado extenso, indicaremos solamente que los apuros continuaron y se siguió viviendo al día hasta la terminación de la guerra civil. En 1838 se hizo un empréstito de 500 millones y se recargó la contribución extraordinaria, en el año siguiente, y hasta mediados del 40 hubo también impuesto extraordinario y abundantes emisiones de títulos,

Digitized by Google

creados como garantía para los anticipos que contrataba el Tesoro.

En el suspirado día de la paz la hacienda se encontró agobiada por los atrasos y con el aumento que recibieron los gastos del ejército. El ministro de la regencia, Fernández Balboa, mostró excelentes propósitos para conjurar el conflicto; introdujo el orden en el manejo del Tesoro, contrató por suscrición un empréstito de 22 millones, capitalizó los intereses vencidos de la deuda, que estaba enteramente abandonada, arrendó los derechos de puertas y anunció la venta de los bienes del clero; pero muy luego renunció á tan formidable empresa y abandonó la cartera. Sus continuadores no tuvieron más fortuna; negociáronse anticipos, en 1841 se arrendaron las rentas de la sal y del papel sellado, se pusieron en venta por la ley de 2 de Setiembre los bienes del clero y se estableció como parte de su dotación una contribución general y directa denominada *del culto y clero;* en 1842 se emitieron 160 millones en billetes del Tesoro, se suprimieron los antiguos impuestos sobre el aguardiente y los licores y todos los derechos que recaían sobre el peso ó la medida de los géneros, y se formó un presupuesto con 1.280 millones de gastos y un déficit de más de 400; en la primera mitad de 1843 no tenemos que registrar más que la formación de un nuevo arancel de aduanas y la inútil derogación de las rentas provinciales, que llevó á cabo Mendizábal en su fugaz ministerio, cuando ya era general el movimiento revolucionario que hizo caer á la situación de que formaba parte.

Sosegados los disturbios que produjo la creación del gobierno provisional que sustituyó á la regencia de Espartero, el ministerio de Hacienda, que en aquellas vicisitudes cambió de manos frecuentemente, vino á quedar, con algunas garantías de estabilidad, en las de D. Alejandro Mon, en 2 de Mayo de 1844. Los últimos meses de 1843 se habían pasado con el restablecimiento de las rentas provinciales y el de la contribución de culto y cle-

Digitized by Google

ro, y al comenzar el año 44 pesaba sobre el Tesoro una deuda flotante ó descubierto de más de 2.500 millones. Por de pronto, no se hizo más que arrendar el estanco del tabaco y fundar el Banco de Isabel II; pero la reforma del sistema tributario era una necesidad que se imponía; la última regencia había aceptado ya esta idea; el ministro García Carrasco nombró después una comisión encargada de estudiar su planteamiento, y los trabajos hechos con este objeto se presentaron concluídos en el mes de Agosto de 1844. El Sr. Mon quiso antes de adoptarlos resolver las cuestiones pendientes que más le embarazaban, y al efecto, celebró con el Banco de San Fernando un convenio por el cual éste se comprometía á anticipar al Gobierno de 50 á 60 millones mensuales, reintegrándose con los productos de todas las rentas libres; convirtió la deuda flotante en renta del 3 por 100; suspendió primero la desamortización eclesiástica y devolvió luego sus bienes al clero, señalándole una dotación de 159 millones, y libre ya de estos cuidados, redactó el presupuesto para 1845, uniendo á él un plan de contribuciones que abría una nueva era para la hacienda española.

La reseña que acabamos de hacer dice ya implícitamente que no pudieron ser muchas ni muy trascendentales las modificaciones introducidas en la organización financiera desde el año de 1834 hasta la reforma del 45. Aparte de la normalidad que adquiere el régimen de los presupuestos á consecuencia de las instituciones políticas, la supresión del Consejo de Hacienda, la división de la dirección general de Rentas en cuatro separadas, la de Estancadas, de Rentas provinciales, de Aduanas y de Arbitrios de amortización; la fusión en una sola contaduría general del reino de las dos de valores y de distribución, y las repetidas disposiciones encaminadas á lograr la concentración de los fondos del Tesoro, son las únicas novedades importantes. En esto, como en lo demás, el período de que ahora salimos no deja nada defi-

Digitized by Google

nitivo y estable; remuévense durante él las antiguas instituciones, queda todo preparado al cambio y se marca ya la dirección en que ha de hacerse; pero, en realidad, no se pasa de intentos y comienzos de innovaciones.

Digitized by Google

IX

La hacienda desde el moderno sistema tributario hasta 1875.

La ligerísima narración que venimos haciendo de los acontecimientos de nuestra historia ha de ser todavía más sobria y circunspecta al tratar de los sucesos en que figuraron como actores los hombres que aún viven á nuestro lado. Frescos en la memoria de todos, ó acaecidos á nuestra vista, esos hechos son tan conocidos como el diverso juicio que merecen á los distintos criterios políticos, y es, además de delicado, innecesario detenerse mucho en ellos.

Este período en el orden político es, por otra parte, menos accidentado que el anterior, las mudanzas no son tan frecuentes ni tan bruscas; la tranquilidad material no se altera considerablemente desde 1845 hasta 1854 y desde 1856 hasta el año 68, á pesar de las conmociones que á veces se sienten como anuncios de aquellos dos movimientos revolucionarios, y únicamente en el espacio que corre entre el 1868 y el 75 se experimentan agitaciones que afectan de una manera radical á la organización del Estado y se sufre la calamidad de una guerra civil en la Península y otra en Cuba. La paz es también la nota que domina en nuestras relaciones exteriores, y sólo se interrumpe por breves momentos con la guerra de África, las expediciones de Cochinchina, Méjico y

Digitized by Google

Santo Domingo, y la lucha con las repúblicas del Sur de América, sin que ninguno de esos conflictos haya sido para nuestro asunto de considerable trascendencia.

Diremos, pues, sumariamente, que la dominación del partido moderado establecida en 1843 se arraiga y continúa por once años, á pesar de las dificultades que encuentra en las disensiones de sus mantenedores y en los manejos y protestas más ó menos violentas que engendra la oposición, tanto de los carlistas como de los liberales. No sacaron aquellos Gobiernos el partido que debieran del largo predominio de las ideas conservadoras y de los elementos que la relativa tranquilidad del país les ofrecía; pero es indudable que la administración pública les debe grandes mejoras y que los intereses morales y materiales recibieron en aquel tiempo algún fomento. Los *moderados*, olvidando su título, extremaron la reacción, abusaron innecesariamente de los medios represivos y concitaron el odio de sus mismos correligionarios políticos, porque conservadores eran los hombres que llevaron á cabo la insurrección militar del Campo de Guardias, convertida á poco en la revolución de 1854, que conmovió en sus cimientos el trono de Isabel II.

El *bienio progresista*, en medio de las agitaciones y de la vehemencia propias de su origen revolucionario, fué fecundo en medidas provechosas para los adelantos de nuestra patria, sobre todo en el orden económico, tales como la desamortización civil y eclesiástica y las relativas á la asociación, á las obras públicas y al crédito. Aquella situación, á que dió vida el general O'Donnell, murió luego á sus manos, y el partido de la unión liberal, fundado por este hombre político para conciliar sus compromisos liberales y sus ideas conservadoras, gobernó, después de un breve mando de Narváez y de otros ministerios incoloros, desde mediados de 1858 hasta los comienzos de 1863. Fueron estos cinco años, más que de libertad fundada en la amplitud de las leyes, época de una cierta tolerancia, nacida de la discreción benévola y

Digitized by Google

un tanto escéptica de aquellos gobernantes, y si no hemos de negar el desarrollo que adquirió nuestra prosperidad bajo su mando, es preciso reconocer á la vez que fué aquélla una de las ocasiones más propicias, que han existido, para cambiar en sentido favorable la manera de ser de nuestra patria. El bien que entonces se hizo resulta muy pequeño cuando se le compara con el que pudo haberse hecho y en relación con los medios de que aquella situación dispuso, por la duración que tuvo, la tranquilidad de que gozó y los grandes recursos que manejara.

Desde 1863, las veleidades, que tanto habían perjudicado ya antes á Isabel II, gastaron rápidamente y alejaron de su lado á los hombres políticos de más prestigio, y la obstinación con que, por antipatía ó por miedo, rechazó siempre al partido progresista, hicieron el vacío alrededor del trono, entibiaron el celo de sus defensores y produjeron la abierta hostilidad de todos los elementos liberales. Las insurrecciones de 1866 y 67, claros anuncios de la gran conmoción que se acercaba, en vez de iluminar á los que vivían en las esferas del poder, mostrándoles el abismo en que iban á precipitarse y dando lugar á los consejos de la prudencia, cegaron su soberbia y los comprometieron en una reacción desenfrenada; planteada ya la cuestión en el terreno de la fuerza, la catástrofe era inevitable y la revolución estalló en 1868, derrumbando con estrépito aquella monarquía. El laconismo y la reserva que nos hemos impuesto al escribir estas líneas no nos eximen de consignar que la revolución de Setiembre fué el despertar de un pueblo vejado por la arbitrariedad y amenazado con el despotismo; hombres de ideas conservadoras fueron también entonces los principales instigadores del movimiento; los liberales todos contribuyeron á él ó le acogieron con entusiasmo; la masa general del país le tuvo por necesario, y aun muchos de los vencidos le aceptaron como expiación merecida para sus yerros.

Digitized by Google

Las disensiones entre los revolucionarios comienzan al día siguiente de su triunfo en Alcolea; monárquicos unos, otros republicanos, divididos aquéllos por la preferencia de varios candidatos á la corona, y fraccionados éstos en escuelas de diversas tendencias políticas y económicas, el vigoroso empuje que derribó las antiguas instituciones se debilitaba á medida que era necesario edificar sobre las ruinas. La obra admirable y rápida de la Constitución proclamada en 1869 y el entronizamiento de Amadeo I dejaron casi agotadas las fuerzas de la revolución, que se vió combatida á un tiempo por los carlistas en el campo, por los federales en las poblaciones, por los separatistas en Cuba y por los moderados en todas esas partes. Luego, la muerte del general Prim, clave del edificio levantado, la insensatez con que trataron á la monarquía democrática los republicanos, como nadie interesados en que se mantuviese, y la obcecación incomprensible con que los progresistas se separaron en dos bandos, frente á tantos enemigos, desnaturalizaron el movimiento de Setiembre y torcieron su camino por vías de perdición. Abandonado el trono por D. Amadeo de Saboya, que es quizá la figura que más descuella en todo este período, la república, aclamada por los monárquicos, pasó en seguida á manos de los federales y se descompuso en la deshecha borrasca de los cantones. Los laudables esfuerzos que hizo Castelar para contener la anarquía y dominar la guerra carlista se estrellaron en las incoherentes aspiraciones de la Asamblea legislativa, y la disolución de ésta á mano armada en 3 de Enero de 1874 trajo una especie de Gobierno provisional que, no ofreciendo solución alguna, sólo sirvió para que madurasen los planes de restauración monárquica. Volvió, pues, la dinastía de Borbón, bien ajena, por cierto, del rudo golpe que la aguardaba con la prematura muerte de su jefe el rey don Alfonso XII.

Á través de los acontecimientos bosquejados, el desarrollo económico del país sigue el impulso que recibiera

Digitized by Google

en el anterior período y se acentúa y agranda notablemente en esta época. Abolida de una manera definitiva la prestación del diezmo, consumada la desamortización y construídos un gran número de caminos ordinarios y vías férreas, la agricultura se extiende, mejora sus procedimientos, inicia una trasformación favorable al cultivo de la vid y ve crecer á todos sus rendimientos; la industria, con esta firme base, con la supresión de muchos estancos y restricciones fiscales, merced al vuelo que el espíritu de asociación adquiere, con la multiplicación y la actividad de los capitales nacionales y el concurso de muchos extranjeros, hace surgir abundantes manufacturas y fabricaciones, y el comercio en el interior y en nuestras relaciones exteriores, alentado por la difusión del crédito y las reformas arancelarias, llega á sumas, pequeñas todavía con relación á nuestros elementos de riqueza, pero muy satisfactorias si se las compara con el valor que antes tenía. La modificación de nuestro régimen aduanero—sobre todo en 1869,—el complemento de la desamortización y el arreglo del sistema tributario son, para indicarlas por el orden de su eficacia, las causas que principalmente han determinado la relativa prosperidad de nuestro estado económico. La población de España, que era en 1845 de unos 14 millones, según los cálculos más probables, se acercaba á los 17 en 1877, conforme á los datos del censo general practicado en aquel año, y el comercio exterior, que ascendía en la primera de esas fechas á unos 1.000 millones *de reales*, arrojó en 1875 un total de más de 1.000 millones *de pesetas*. No pueden aducirse mejores testimonios á favor del aumento del bienestar material.

No ha sido tan bonancible la marcha de la hacienda pública en igual tiempo, á pesar de los indudables progresos que en ella se han realizado. Los gastos del Estado han crecido continuamente, porque á medida que el país ha prosperado, ha sido más exigente con los Gobiernos, y éstos, comprometidos á ello por la extensión de sus atribuciones, se han visto en el caso de atender al

Digitized by Google

gran desarrollo de la actividad social, perfeccionando los antiguos servicios públicos y estableciendo otros nuevos. La esfera religiosa, hasta aquí origen de ingresos por los subsidios y participación en las rentas eclesiásticas que el Tesoro percibía, vino ahora, con la abolición del diezmo y la venta de los bienes de la Iglesia, á pesar gravemente sobre el presupuesto, que se encargaba de sostener todas las atenciones del culto y de sus ministros. La guerra civil, la insurrección de Cuba, las sublevaciones políticas y las expediciones militares, juntas al coste cada día mayor de la organización y el material de los ejércitos y escuadras, y á la indiscreta imitación con que España, siguiendo la funesta conducta de otras naciones, ha aumentado los contingentes de la fuerza armada, han producido también una elevación insoportable en los gastos del ramo de Guerra. Las obras públicas, carreteras, ferrocarriles, puertos, faros, telégrafos, etc., consumieron directamente grandes recursos del presupuesto y le gravaron además con los intereses de las acciones, subvenciones y títulos especiales de la deuda creados para atenderlas. De una sola vez se concedieron para este objeto, en 1859, créditos por valor de 2.000 millones de reales. El mismo efecto hubieron de producir las reformas hechas para mejorarlas en la administración de justicia, la enseñanza, la beneficencia, y en general, en todas las dependencias del Estado, así como la necesidad de cubrir con más regularidad que antes se hacía las obligaciones de la deuda pública existente y de la que se siguió contrayendo en esta época. De esta suerte los gastos, calculados por el presupuesto de 1845 en 296 millones de pesetas, subieron en el de 1874-75 á 628 millones, á pesar de no consignarse en este año cantidad alguna para los intereses de la deuda perpetua [1]. No decimos, sin embargo, que tan rápido crecimiento haya sido siempre justifi-

[1] Por eso, los presupuestos, á contar desde el año de 1862, son mayores que el de 1874-75, llegando el de 1870-71 á 718 millones.

Digitized by Google

cado y necesario; á excepción de Bravo Murillo, que abandonó el ministerio en 1850, al ver que no podía realizar su plan de economías, y de los esfuerzos hechos para contener los gastos durante el bienio progresista, y en el primer período de la revolución de Setiembre, los demás Gobiernos han pecado, cuando menos, por condescendientes ó por débiles, y han llegado muchas veces á ser derrochadores, sobre todo en la época de unión liberal, en que se creyó, sin duda, que era la desamortización una mina inagotable.

Los recursos no crecen tan deprisa, pero se trasforman por completo merced á la reforma de D. Alejandro Mon. Aquel caos de las rentas provinciales, alcabalas, millones, equivalentes, rentillas, etc., desapareció con la ley de 23 de Mayo de 1845, que redujo á un corto número los orígenes de ingresos divididos en dos grupos, uno de contribuciones directas, en que figuraban la de inmuebles, cultivo y ganadería, el subsidio industrial y de comercio y la contribución de inquilinatos, y otro de impuestos indirectos, formado con los derechos sobre el consumo de ciertos artículos, los de hipotecas, las aduanas y los estancos. Este arreglo no merece, en verdad, el nombre de *sistema tributario*, que se le ha dado después, porque no se acomoda á ningún principio fijo, y se mezclan en él, como acabamos de ver, las formas directa é indirecta de la imposición, aceptándose á la vez por bases, ora la renta, ora el capital, ora el consumo; pero no hemos de regatear aquella denominación, no hemos de discutir tampoco la originalidad del pensamiento, ni la participación que en él tuviera el ministro que pasa por su autor, porque es preciso reconocer, de todas suertes, que la innovación fué un gran progreso y dignas de la mayor alabanza sus tendencias á la simplificación y al concierto administrativo [1].

---

[1] En las Cortes de 1842 y 1843 se presentaron ya proyectos para la reforma tributaria, y en este último año se nombró una comisión que re-

Digitized by Google

Mucho más meritoria que la tarea de concebirle fué la actividad desplegada para implantar el nuevo régimen y vencer las dificultades inmensas que suscitara. El llamado sistema tributario fué muy impopular, y había de serlo por el cambio completo que introducía en las prácticas y costumbres establecidas, y porque en realidad hacía mayores los sacrificios exigidos á los pueblos. Es, además, muy común en estos casos no tomar en cuenta las ventajas que proporciona la reforma, y fijarse únicamente en los gravámenes que produce; los favorecidos no muestran su gratitud, y los perjudicados, en cambio, protestan y se lamentan sin consideración alguna [1]. El mal estuvo, á juicio nuestro, y es achaque también de que adolecen frecuentemente las reformas de la hacienda, en pretender que las contribuciones nuevas rindan, desde el instante en que se establecen, unos productos que sólo pueden dar largo tiempo después de que se arraigan. Los hechos evidenciaron este inconveniente que aquel plan ofrecía, y el Sr. Mon tuvo que renunciar á la contribución de inquilinatos, y disminuyó los cupos que había fijado á las de inmuebles y de subsidio, no logrando, á pesar de esto, que se normalizase la recaudación. Autorizada la modificación del servicio de lanzas y medias anatas, el decreto de 28 de Diciembre de 1846 creó en su lugar el *impuesto sobre grandezas y títulos*.

Hasta el año de 1854 no se alteran sustancialmente los tributos establecidos por Mon, aunque se dictaron multitud de disposiciones encaminadas á corregirlos, según lo que aconsejaban la experiencia y los intereses del fisco. Mencionaremos, pues, únicamente, de entre esas disposiciones, las reformas arancelarias hechas en sentido liberal por la ley de 17 de Julio de 1849, y el decreto de

dactó el adoptado después de algunas modificaciones hechas por el Gobierno y por las Cámaras.

[1] Violentísima fué la oposición que hizo el comercio á la contribución de subsidio, y el cierre de las tiendas de Madrid produjo un grave conflicto y dió lugar á una represión injustificada y sangrienta.

Digitized by Google

12 de Mayo de 1853; las acertadas modificaciones introducidas en la contribución industrial por decreto de 1.° de Julio de 1850; la legislación sobre el papel sellado, más completa y eficaz que la anterior, decretada en 8 de Agosto de 1851; la creación por ley de 11 de Abril de 1849 del *impuesto de faros,* en lugar de los arbitrios que antes se cobraban con los nombres de *fanal y linterna,* y la de los impuestos de *fondeadero, carga y descarga,* que sustituyeron, conforme al decreto de 17 de Diciembre de 1851, los muchos y desiguales derechos que por esos conceptos se exigían en los puertos.

Las juntas revolucionarias, en los primeros momentos, cambiaron á su antojo los impuestos, suprimieron todas ellas los derechos de consumos, y el Gobierno progresista hubo de sancionar la abolición, con la ley de 7 de Febrero de 1855. Sin embargo, pronto se sintió la necesidad de colmar el vacío que esta medida causaba en el presupuesto de ingresos, y en el que se formó para 1856 y seis primeros meses de 1857, se recargaron 50 millones á la contribución de inmuebles y una sexta parte á las cuotas de la de subsidio, y se estableció una derrama sobre todos los pueblos equivalente al 50 por 100 de lo que antes pagaban por consumos. No siendo esto bastante, se sometió á las Cortes en Febrero de 1856 el restablecimiento de los derechos de puertas en las capitales y puertos habilitados, y la creación de un impuesto indirecto, que debía recaudarse en las demás localidades por varios procedimientos dejados á su elección. Este proyecto no llegó á ser ley, y lo mismo sucedió con los relativos al desestanco de la sal y del tabaco.

Durante el mando de la unión liberal y de los gobiernos moderados que se suceden hasta 1868, no se hacen otras alteraciones de importancia en los recursos ordinarios del Estado que el restablecimiento de los consumos, llevado á cabo por el decreto de 15 de Diciembre de 1856; la reforma hecha en el ramo de minería y en los impuestos que gravan á esta riqueza, por la ley de 6

Digitized by Google

de Julio de 1859; la extensión del derecho de hipotecas y el aumento en las tarifas de consumos y en los precios del papel sellado, autorizados por la ley de presupuestos de 25 de Noviembre de 1859; la supresión en 1862 de la lotería llamada primitiva, y en 1864 del estanco de la pólvora; la creación por la ley de presupuestos de 25 de Junio de este mismo año del impuesto sobre los viajeros de los ferrocarriles, á la vez que se establecían algunas modificaciones respecto del subsidio, las hipotecas y los consumos; las nuevas reformas hechas por las leyes de presupuestos de 1866-67 y 1867-68 en la contribución industrial, en las de minas y en las traslaciones de dominio, y las bases del impuesto sobre caballerías y carruajes de lujo, formuladas por la última de esas dos disposiciones.

Motivos iguales á los que en 1854 suprimieron los derechos de consumos, dieron lugar á su abolición en 1868. Intentó reemplazarlos ahora el Sr. Figuerola con un impuesto fundado en dos elementos: la habitación y el número de personas que la ocupan; de tal suerte decía que no era una contribución de inquilinatos, ni de capitación, sino la combinación de las bases en que éstas se fundan, de manera que desaparecen los conocidos inconvenientes de ambos impuestos, y sólo se aprovecha la parte más favorable que puedan contener [1]. Este impuesto, que se llamó *personal*, no consiguió arraigarse y quedó suprimido por la ley de 8 de Junio de 1870. En cambio, la supresión del derecho diferencial de bandera en 22 de Noviembre de 1868, la ley de 16 de Junio de 1869 declarando libre la fabricación y venta de la sal desde 1.° de Enero siguiente, y la reforma arancelaria, unida á la ley de presupuestos de 1.° de Julio del mismo año, son otros tantos títulos de gloria de aquel insigne hombre público, que además modificó con acierto la contribución industrial, los amillaramientos, las traslacio-

---

1 Circular de 28 de Octubre de 1868.

Digitized by Google

nes de dominio y la legislación del papel sellado, comprendió en un solo impuesto de descarga y viajeros todos los derechos exigidos antes á los buques, y suprimió, refundiéndolos en la contribución territorial, la de caballerías y carruajes y los antiguos portazgos. En 1870, la ley del presupuesto de ingresos, fecha 8 de Junio, crea la contribución sobre cédulas de empadronamiento, y la de 26 de Diciembre de 1872, al fijar los recursos de aquel año, dicta nuevas bases para las contribuciones territorial, industrial, de cédulas, de grandezas, de timbre y de traslaciones de dominio, á la que denomina impuesto sobre los derechos reales y trasmisión de bienes, y establece un nuevo 10 por 100 sobre las tarifas de viajeros y un derecho de registro sobre las mercancías.

Los Gobiernos del primer período de la república decretaron la reforma de los amillaramientos y de la contribución industrial, y la ley de 6 de Agosto suprimió en 1873 los impuestos de grandezas y cédulas. Finalmente, esas medidas quedaron derogadas en 1874 y el decreto de 26 de Junio restableció los consumos, las cédulas personales y los derechos de grandeza y títulos, creando además el impuesto sobre la sal.

Indicado ya el desnivel que hay en todo este período entre los gastos y los ingresos, no nos queda que hacer sino señalar las proporciones del *déficit* y dar idea de los medios empleados para cubrirle. Mon, Bravo Murillo y Figuerola son los únicos ministros que han dado pruebas de la capacidad y la energía necesarias para hacerse superiores á los conflictos del momento y acometer en su raíz los males de la hacienda por medio de reformas trascendentales y mirando al porvenir; los demás han agotado sus fuerzas en una lucha sin lucimiento ni éxito alguno para salir de los apuros del día, si bien es de notar que hombres de gran talento y de una buena voluntad reconocida, por las circunstancias políticas de que se vieron rodeados y por lo fugaz de su administración, no tuvieron posibilidad siquiera de ejercitar sus facultades y des-

Digitized by Google

envolver sus planes, siendo la movilidad continua de nuestros gobernantes una de las causas que más han perjudicado á la gestión financiera. Cinco Ministerios hubo en el año 1846; cuatro en el de 1847; otros cinco funcionaron en 1853; igual número de ministros de Hacienda hubo durante el *bienio* progresista; seis desempeñaron esta cartera en el breve reinado de Amadeo I, y siete en el período de la república. Sólo D. Pedro Salaverría conservó por cinco años el manejo del Tesoro; pero fué tan imprevisor y funesto su sistema, que esta administración valiera más que hubiese durado poco. Ello es que desde 1845 al 54, el *déficit*, imputable entonces principalmente á las dificultades en que tropezaba la reforma tributaria, fué continuo en los presupuestos y llegó á cerca de 100 millones de reales, por término medio anual; la revolución de esta última fecha halló una deuda flotante ó descubierto del Tesoro de 640 millones; los dos años de gobierno progresista, con la supresión de los consumos, aumentaron el desnivel, que ascendió entonces á unos 250 millones; la unión liberal, que elevó sin reparo el presupuesto á 2.000 millones de reales en 1859, dejándole en más de 2.500 para el ejercicio de 1864-65, acudió al expediente del presupuesto extraordinario para cohonestar el empleo del crédito, y gastó anualmente unos 500 millones más de lo que producían las contribuciones. Acumulados los *déficits* desde 1850 á 1864, suman muy cerca de 2.000 millones, apesar de los enormes recursos extraordinarios que se aplicaron á cubrir las atenciones normales. Siguióse por este fatal camino, aunque se procuró contener algo los gastos, y al ocurrir la revolución de 1868 se encontró en el Tesoro un atraso calculado al principio en 2.490 millones de reales y que luego se vió era de 2.514. En pocos años, decía el Sr. Figuerola al hacer esta liquidación [1], se han consumido sobre los ingresos

[1] Preámbulo del decreto de 28 de Octubre, que abrió la suscrición al empréstito de 2.000 millones en bonos del Tesoro.

Digitized by Google

ordinarios del presupuesto casi todos los productos de la desamortización, los considerables capitales que afluyeron á la Caja de Depósitos y las importantes sumas á que ascienden las anticipaciones de fondos recibidas. ¿Qué había de suceder después con la nueva supresión de los consumos, el desconcierto administrativo, las insurrecciones y guerras civiles que siguieron á la revolución de Setiembre? El *déficit* de los cuatro primeros años fué, por término medio, de unos 200 millones de pesetas; en 1873 resultó mayor todavía, y el de 1873-74 le calculó el señor Camacho en 349 millones, cifra enorme, decía, la mayor de su género que jamás se ha visto en unos presupuestos [1], y la deuda flotante resultaba á la vez de 668.500.000, cifra, pudo haber añadido, inverosímil, racionalmente imposible, porque excedía al importe del presupuesto mismo. En este último año y en el siguiente ya no se pagó la deuda, cuyo capital, sumando la del Estado y del Tesoro, sin incluir la flotante, ascendía en 15 de Mayo de 1874 á 10.882 millones de pesetas [2].

Los arbitrios y recursos extraordinarios con que se hizo frente á apuros tales no ofrecen novedad alguna: descuentos sobre los sueldos, rebajas de mesadas, alguna vez, como en 1848, á título de *donativo forzoso*, anticipos exigidos á los contribuyentes, impuestos transitorios, venta de los bienes del Estado, las minas principalmente, los productos de la desamortización civil y eclesiástica y la frecuente emisión de los empréstitos. Citaremos entre los anticipos el de 1854, llamado de Domenech, por el ministro que le decretó, que consistía en un semestre de las contribuciones directas y que tan mal recibido fué por la opinión pública, y el de 175 millones

---

[1] Exposición del decreto de 26 de Junio de 1874.

[2] El *déficit* de los presupuestos desde 1850 hasta el ejercicio de 1870-71 suma la cantidad de 1.811 millones de pesetas, no computando entre los recursos los obtenidos por medio del crédito.—*Proyectos de ley presentados á las Cortes por el Sr. Camacho en 11 de Mayo de 1872.*

Digitized by Google

de pesetas, llevado á cabo también en 1873, sobre los contribuyentes por territorial y subsidio. Las minas vendidas fueron las de Falset, Hellín y Río Tinto, y las contribuciones extraordinarias recayeron sobre la minería, el papel sellado, el franqueo de la correspondencia, los intereses de efectos públicos, los cereales y sus harinas, las ventas en general y particularmente la de los fósforos, y algunos otros, entre ellos el intentado por el señor Pedregal en 1873 sobre las puertas, ventanas y balcones. Pero la desamortización y el crédito fueron los dos recursos extraordinarios por excelencia. Impulsada aquélla por las leyes de 1.° de Mayo de 1855 y 5 de Julio de 1856, y luego en virtud del convenio con S. S. de 1859, comenzaron á dedicarse sus rendimientos á la extinción del *déficit* y se ha seguido después este funesto sistema, con el cual, una operación de tanta monta, ni ha servido para reducir la deuda, ni para hacer gastos verdaderamente extraordinarios en proporción á los medios disponibles, ni para mejorar las bases y el porvenir de nuestra hacienda pública. Los empréstitos se han sucedido con una frecuencia verdaderamente desastrosa, por haberse empleado de continuo la maniobra de convertir en deuda perpetua ó amortizable á largo plazo la flotante constituída por la acumulación de los *déficits*. De aquí las numerosas emisiones hechas en renta del 3 por 100 y la creación de las amortizables, billetes hipotecarios y bonos del Tesoro, al mismo tiempo que se lanzaban al mercado títulos especiales con destino á las obras públicas, acciones de carreteras, obligaciones de ferrocarriles, etc. La reseña de todas estas operaciones tendrá lugar oportuno cuando tratemos de la deuda pública, y ahora sólo hemos de citar el empréstito de 300 millones de reales efectivos, contratado á fines de 1856 con la casa Mirés, en que se negoció el 3 por 100 á 42,56, con la comisión del 3 sobre el valor nominal y el cupón casi vencido, por lo oneroso de tales condiciones; el de 200 millones, que pocos meses antes—Mayo de 1856—llevó á

Digitized by Google

cabo el ministro Santa Cruz en pública subasta, al tipo de 40,53 sin comisión ni quebranto alguno y de un modo irreprochable, y el que hizo por 150 millones de pesetas el Sr. Ruiz Gómez en 1871, al precio, entonces favorable, de 31 por 100, y con el éxito de que en la suscrición abierta se cubriera ocho veces la cantidad demandada. Los medios utilizados para sostener la deuda flotante han sido muy diversos; pero sólo son dignos de mérito los billetes del Tesoro, creados por el Sr. Moret en 1871 con el interés de 12 por 100, que fueron bien recibidos, y el abuso hecho con la Caja de Depósitos, que solicitando á los capitales con altos intereses, se convirtió en una especie de Banco del Estado, vino á ser un *empréstito continuo* y llegó á recibir más de 2.000 millones de reales en efectivo, dando motivo á la ruinosa liquidación que fué preciso hacer á los imponentes en 1868.

Y, sin embargo, todos esos recursos no fueron bastantes para satisfacer con regularidad y por completo las atenciones del Estado, que al principio y al fin de este período hubieron de sufrir atrasos y reducciones. No hay otra cosa en el fondo de los arreglos que llevó á cabo en la deuda el Sr. Bravo Murillo con las leyes de 1.° y 3 de Agosto de 1851; es verdad que eran entonces grandes la confusión y los agios por lo vario de los créditos, y era preciso unificar la deuda; pero no es menos cierto que estaban sin pagar hacía *quince años* los cupones de la deuda extranjera, que no había posibilidad, ni esperanza siquiera, de cumplir los compromisos contraídos, y que las leyes citadas no se limitaron á clasificar y convertir los títulos, sino que hicieron bajas y reducciones lo mismo en el capital que en los intereses. Más tarde, la ley de 2 de Diciembre de 1872 redujo ó suprimió las amortizaciones y dispuso que se abonase en papel un tercio de los réditos de la deuda por espacio de cinco años; pero ni aun esto pudo realizarse; en 1873 se prorrogaron por dos meses los vencimientos de letras y pagarés contra el Tesoro, y en 1874 hubo también prórroga de tres

Digitized by Google

meses, y llegamos á 1875 con el anuncio de un convenio que debía celebrarse con los acreedores, bajo la base de una disminución de sus derechos, y que al cabo se pactó en condiciones bien desfavorables para nuestro crédito. Es decir, que las estrecheces han tocado una y otra vez en bancarrota.

En cambio, son muy notables los progresos obtenidos durante este período en cuanto al orden administrativo. La organización se mejora y simplifica; la unidad en el manejo de la hacienda y la concentración de sus fondos se logran ya de un modo casi completo; se normaliza el régimen de los presupuestos y cuentas generales del Estado, y, en suma, desaparecen muchos de los vicios y desórdenes antiguos, todo como consecuencia de la reforma de 1845, según hemos de ver al señalar las principales disposiciones dictadas para alcanzar esos fines. Un decreto de la misma fecha que lleva el *sistema tributario*, encomendó la *administración superior* de la hacienda al ministro de este ramo; la *administración central*, á la secretaría del ministerio, á las direcciones generales de contribuciones directas, indirectas, estancadas, aduanas, loterías, Tesoro y amortización y liquidación de la deuda y á una contaduría general del reino; la *administración provincial*, á los intendentes, administradores de cada uno de los ramos, tesorerías y secciones de contabilidad, y *la de los partidos*, á subdelegados ó jefes, administradores subalternos y depositarios. Éste es el punto de partida que se ha ido corrigiendo y modificando sucesivamente. En 1847 se crearon la dirección general de contabilidad en lugar de la contaduría, y la dirección de la deuda en reemplazo de las de amortización y liquidación; y esos dos centros prevalecieron á través de vicisitudes que sería muy prolijo ir mencionando. Suprimidos en 1849 los intendentes, repartiéronse sus atribuciones entre los nuevos gobernadores y los administradores principales de hacienda, y aquel año se estableció también la dirección de lo contencioso. La ley de contabili-

Digitized by Google

dad de 20 de Febrero de 1850, que dió una norma precisa á la gestión económica, la de 25 de Agosto de 1851, que reorganizó el Tribunal de Cuentas, y el decreto de 27 de Febrero de 1852, donde se estableció el principio de que los contratos del Estado se celebren en pública subasta, fueron el complemento de la obra de D. Alejandro Mon y una muestra del celo y laboriosidad del Sr. Bravo Murillo. Aparte de las infinitas alteraciones de detalle que se hacen continuamente en ese plan, como la refundición de 1853 en una sola administración principal de hacienda pública de las diversas dependencias provinciales, de algunas disposiciones adoptadas desde 1854 al 56, que tienden á la sencillez administrativa, y de lo establecido en la ley de presupuestos de 25 de Junio de 1864, que exigió ciertas condiciones para el ingreso y ascenso en las carreras del Estado, hasta la revolución de 1868, y señaladamente en el ministerio del Sr. Figuerola, no se llevan á cabo reformas trascendentales.

Hiciéronse entonces algunos cambios en la planta de la secretaría y de las direcciones del ramo, se suprimieron los juzgados de hacienda en virtud del decreto fecha 6 de Diciembre de aquel año, que refunde en el ordinario los fueros especiales; se reformó en 30 de Junio de 1869 la administración provincial, tratando, con la creación de los jefes económicos, de separar á la hacienda de la autoridad y las influencias políticas de los gobernadores; se dieron el 19 de Julio siguiente la ley sobre caducidad de los créditos contra el Estado y la que señalaba el modo de proceder para hacer efectivos los débitos á favor de la hacienda; se declararon leyes en 30 de Junio de 1870 los proyectos, antes presentados á las Cortes, acerca de la administración y contabilidad de la hacienda y organización del Tribunal de Cuentas, encaminados á desenvolver los preceptos consignados en la Constitución de 1869; se determinó por la ley de presupuestos de 1870-71 la formación de un cuerpo especial de funciona-

Digitized by Google

rios para la contabilidad y tesorería del Estado, y se establecieron en 21 de Enero de 1871 los inspectores generales de hacienda, cuya acción dió excelentes resultados. Por último, en los días de la república, además de las modificaciones hechas en la organización y las plantas de los centros administrativos y de la supresión de alguno de ellos, medidas prontamente derogadas, se estableció en la ley que fijaba los gastos para 1872-73 que las contribuciones no pudieran cobrarse sin ley de presupuestos ó autorización de las Cortes, y que no pudieran concederse sin intervención de éstas los suplementos de crédito, preceptos que es muy de lamentar que no hayan prevalecido.

Hubo, pues, en esta última época de nuestra historia financiera, según ha podido verse, de todo menos abundancia y desahogo. Las figuras que personifican la hacienda en ese tiempo son las de Mon, Bravo Murillo, Salaverría y Figuerola, así como Garay y Ballesteros son la hacienda del absolutismo, y Argüelles y Mendizábal la de los Gobiernos constitucionales anteriores. Mon y Bravo Murillo realizaron en mucha parte la obra de organizar sobre bases racionales la vida económica del Estado; Figuerola atravesó con valor y abnegación envidiables las circustancias más críticas en que jamás se halló ministro alguno, venció con acierto obstáculos enormes, y todos tres merecieron bien de nuestra hacienda y de la patria. En cuanto á Salaverría, haciendo justicia á la rectitud de sus intenciones, á su laboriosidad y á su gran celo, creemos que cometió graves errores, desaprovechó cuantiosos medios y dejó pasar la ocasión más á propósito para haber normalizado nuestra constitución financiera.

Mas el poder y el manejo, por tanto, del Tesoro público ha pasado, durante este período, por las manos de todos los partidos políticos, desde el absolutismo vergonzante, que imperó en algunos días del reinado de Isabel II, hasta la república federal establecida en 1873, y

Digitized by Google

como, al ir de unos en otros, los males de la hacienda han aumentado, tenemos la prueba en ello de que la responsabilidad de esas dolencias alcanza, sin excepción, á todos los que lamentan sus efectos. En los treinta años á que nos venimos refiriendo, la marcha de las cosas ha sido casi igual á la que siguieron antes, y por eso tienen razón, unas con otras, todas las épocas, todas las escuelas y agrupaciones políticas, cuando mutuamente se acusan por los desaciertos económicos. Así, los moderados dejaron en mala situación el Tesoro cuando en 1854 fueron sustituídos por los progresistas; pero éstos, á su vez, entregaron la hacienda peor que la recibieran. La unión liberal se quejó de la herencia que obtenía, y los moderados, que criticaron con dureza y fundamento la gestión del gobierno de los unionistas, condujeron la hacienda de nuevo al borde mismo de la bancarrota. La revolución de Setiembre mostró indignada el inventario de la fortuna pública, y apesar de todos sus esfuerzos, no consiguió impedir que se agravase lo que ya era realmente lastimoso.

Sería, sin embargo, injusto desconocer que los principios políticos de cada Gobierno han tenido influencia y se han reflejado en su gestión económica. Las situaciones conservadoras ó reaccionarias han sido, por regla general, favorables para los ingresos, porque el país ha entrado bajo su mando sometido ó fatigado, y la acción administrativa no hallaba obstáculos en tales circunstancias; pero en cambio, en estos períodos los gastos han crecido considerablemente y el nivel del presupuesto no ha podido realizarse. Las situaciones liberales, al contrario, han llegado al poder por los medios violentos, que producen la indisciplina y el quebranto de la autoridad, y han encontrado las rentas suprimidas airadamente y los pueblos resistiéndose al pago de los impuestos; los ingresos han disminuído entonces, pero se han castigado los gastos reduciendo los servicios, simplificando la administración y cortando los abusos, por más que estas re-

Digitized by Google

bajas no hayan podido compensar la destrucción de los mejores recursos. Unos y otros han llegado al mismo resultado, al *déficit* y al empleo del crédito, como recurso ordinario; mas aun en esto se marcan las diferencias que existen entre los empréstitos de Domenech y de Mirés y los de Santa Cruz en 1856 y de Ruiz Gómez en 1871. Por otra parte, los Gobiernos liberales han creado para la hacienda elementos tan valiosos como los que proceden de la desamortización y de las reformas arancelarias, que ellos no han podido utilizar y han servido siempre á sus contrarios; y hasta los impuestos de que se vieron privados, los consumos sobre todo, cuidaron de restablecerlos en provecho de sus sucesores, á quienes favoreció únicamente el sacrificio que ellos hacían de sus doctrinas y compromisos.

Más voluntad en las administraciones conservadoras para contener los gastos públicos y más energía en las liberales para defender los ingresos, hubieran salvado á la hacienda y evitado al país enormes daños. ¡Ojalá que esta enseñanza sea tan eficaz en lo futuro, como resulta clara en lo pasado!

Pero dejemos ya los precedentes; abandonemos lo que fué, sin olvidarlo, para ocuparnos en lo que existe, que es su consecuencia.

Digitized by Google

Digitized by Google

SECCIÓN SEGUNDA

LOS GASTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

I

Consideraciones generales.

Llegamos á la última parte de nuestro objeto, de la que vienen á ser las anteriores como preparación y antecedente, al examen crítico de las instituciones vigentes en la hacienda pública española, y se nos ofrece de nuevo la cuestión ya indicada en la *Parte general* [1] acerca de la prelación con que deben estudiarse los gastos y los ingresos del Estado.

Los Gobiernos, se ha dicho, han de gastar lo que *puedan;* gastan, según la afirmación de Conte, porque disponen de ciertos ingresos; luego primero es ver cuáles son los recursos aplicables á las necesidades políticas y después examinar los fines entre los que aquéllos deben ser distribuídos. Pero esta doctrina sólo puede fundarse en un concepto erróneo de la naturaleza del Estado y de las leyes del mundo económico.

En general, el fin es el que rige y determina el medio,

---

[1] Tomo I, pág. 31.

Digitized by Google

y económicamente la necesidad de los bienes materiales es la que obliga á individuos y colectividades á ejecutar los actos que sirven para la adquisición de la riqueza. Es verdad que la adquisición, el *ingreso*, son anteriores al *gasto*, pero antes es la necesidad á que el gasto corresponde, ó á cuya satisfacción se aplica, y esta satisfacción, aunque posterior, es la razón y la causa del ingreso. Otra cosa es también que la posibilidad y la extensión del medio sean las que determinen la realización del fin ó la satisfacción de la necesidad; pero esto sólo afecta á la *cantidad* del gasto, de ningún modo al gasto mismo.

No decimos que los gastos del Estado hayan de establecerse prescindiendo de la situación económica del país que los sufraga, y gran empeño hemos puesto en demostrar lo contrario [1], sino que esa consideración se refiere no más que al límite del consumo público, y no es el único elemento que en él influye. Las necesidades económicas del Estado nacen de su existencia y de su objeto, no de los recursos con que cuenta para poder atenderlas, y el grado de su satisfacción es lo que únicamente depende de los medios disponibles.

Nos ocuparemos, pues, antes de los gastos que de los ingresos, y podemos invocar en nuestro apoyo, además de las razones teóricas que abonan esta conducta, el hecho de que nuestro presupuesto adopta ese mismo método de exposición.

Todas las circunstancias que influyen en las necesidades económicas del Estado, desde las condiciones naturales del territorio hasta las que dependen de la cultura intelectual y moral, de la organización política y de las visicitudes de la historia, todas ellas conspiran entre nosotros para elevar la intensidad y la cuantía de tales atenciones.

La posición geográfica de nuestra patria, favorable en

---

[1] Tomo I, cap. I de la sección III.

Digitized by Google

tanto que nos aisla y liberta de las complicaciones europeas y ofrece como garantía dela independencia nacional la formidable barrera del Pirineo, hállase compensada, bajo el punto de vista de la defensa, por la considerable extensión que tienen nuestras costas y por la existencia de las provincias ultramarinas, que obligan, dado el falso criterio de la política internacional, á las construcciones militares y al sostenimiento de la marina de guerra.

Las condiciones topográficas de nuestro suelo son todavía más contrarias á los intereses del fisco, porque en un país accidentado, que cruzan ásperas cordilleras, cuyas corrientes de agua son de escaso caudal y muy profundas, en que se padece á la vez por la inundación y la sequía, las obras públicas, caminos ordinarios, ferrocarriles, canales, etc., son inevitables en grande escala y han de ser difíciles y muy costosas.

El atraso de la cultura general, que siente el estímulo de los progresos realizados por otras naciones y aspira á gozar de ellos, y nuestro mismo carácter meridional, impresionable y poco activo, más dado á *pedir* que á *hacer*, son causa también entre nosotros de aumento para las funciones y deberes del Estado, que ejerce una amplia tutela, más bien exigida que rechazada por el mayor número de las otras instituciones y por una gran parte de los mismos individuos. Las tradiciones de nuestra organización social, á partir de la época moderna, son todas ellas contrarias á la acción y á la libertad privada. La monarquía vence ó absorbe las entidades y organismos que se agitan durante la Edad Media, y se ve obligada á reemplazarlos encargándose de los servicios que ellos prestaban, para que no quedasen abandonados por completo los fines más importantes de la Sociedad. Luego que esta necesidad pasó, el poder público, bien hallado con la extensión de sus atribuciones, ha opuesto gran repugnancia á abandonarlas, y la actividad individual, que intenta recobrar su propia esfera, lucha, como

Digitized by Google

primer obstáculo, con una resistencia que se apoya en el pasado y se defiende con la misma debilidad de las reclamaciones que se formulan contra ella.

Las dificultades que ha tenido que vencer nuestra nacionalidad para constituirse, la política de absorción y predominio que llevamos en ciertas épocas á nuestras relaciones internacionales, empeñándonos en luchas interminables, han impuesto enormes sacrificios á la fortuna pública y trascienden á las necesidades actuales del Estado, acrecidas de presente con las turbulencias continuas, las revoluciones y guerras civiles, que forman el tejido de la historia patria contemporánea.

Y juntos á todos esos motivos los errores económicos, que han contrariado el desarrollo de la riqueza, han dado lugar á un conflicto permanente entre las exigencias del fisco y la imposibilidad de satisfacerlas de una manera ordenada. De aquí el abuso del crédito público, los giros continuos sobre el porvenir y la existencia de una deuda del Estado, muchas veces desconocida, otras arbitrariamente aminorada y que, sin embargo, produce onerosísimos gravámenes y origina la más considerable de las obligaciones del Erario.

Véase cómo, según antes hemos indicado, lo que es y lo que fué, los males de hoy y los vicios y las desdichas de otros tiempos, todo contribuye á extender los límites de nuestros consumos públicos. Preparémonos, pues, á encontrar en el estudio del presupuesto de gastos una desproporción muy notable entre los recursos del país y las necesidades reconocidas por los Gobiernos, y un desequilibrio no menos acentuado entre las funciones que el Estado se propone desempeñar y los medios con que cuenta para lograrlo; es decir, un cuadro muy extenso de servicios públicos, y cantidades que son insuficientes para mantenerlos, la oposición entre un buen deseo que se manifiesta y una realidad que no le cumple, y la continuación, por tanto, de la misma penuria, de crisis parecidas á la que ofrece nuestra hacienda en otras épocas.

Digitized by Google

El total de los gastos públicos en España, conforme al presupuesto ordinario para el año económico de 1891-92, que, siendo el hoy vigente [1], habrá de servir de base para todos nuestros juicios, asciende á 793.115.909 pesetas 68 céntimos, cuya distribución por secciones es la siguiente:

OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO

Sección	I.	Casa Real.....	9.500.000	
»	II.	Cuerpos Colegisladores.....	1.749.205	
»	III.	Deuda pública....	279.762.111	
»	IV.	Cargas de justicia..	1.777.481,50	
»	V.	Clases pasivas.....	52.449.335	
				345.238.132,50

OBLIGACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES

Sección	I.	Presidencia del Consejo de Ministros.	1.384.217	
»	II.	Ministerio de Estado.	5.138.192	
»	III.	» de Gracia y Justicia.....	57.352.121,04	
»	IV.	» de la Guerra....	142.141.437,25	
»	V.	» de Marina.....	32.005.205	
»	VI.	» de la Gobernación.	28.704.503,77	
»	VII.	» de Fomento.....	77.486.483,25	
»	VIII.	» de Hacienda....	18.750.774	
»	IX.	Gastos de las contribuciones y rentas públicas.....	84.164.843,87	
»	X.	Colonia de Fernando Poo.....	750.000	
				447.877.777,18
		TOTAL.....		793.115.909,68

[1] Este presupuesto es el mismo que la ley de 29 de Junio de 1890 aprobó para el año económico de 1890-91. El decreto de 16 de Julio de 1891 le declara en vigor para el ejercicio de 1891-92, con la modificación introducida por la ley de 14 de Julio de 1891, que trasfiere á un presupuesto extraordinario créditos de los Ministerios de Guerra y Fomento por valor de 14.400.412 pesetas.

Digitized by Google

Sin embargo, á esta suma de gastos ordinarios es necesario añadir, en primer término, los que ocasiona el monopolio del tabaco, excluídos del presupuesto desde que se llevó á cabo el arriendo; además, el aumento que tendrán las obligaciones que se declaran ampliables y el que resultará de los créditos extraordinarios y suplementos que se concedan durante el ejercicio; y por último, los intereses y amortización del empréstito de 250 millones de pesetas en 4 por 100 amortizable que ha dispuesto otra ley de 14 de Julio de 1891.

Calculamos en 65 millones el coste de la renta del tabaco, teniendo en cuenta que el Estado abonó por este concepto á la Compañía Arrendataria en el año de 1890-91 muy cerca de 62 millones, y que el desarrollo del consumo ha de aumentar ese gasto.

Fijaremos en 10 millones de pesetas el importe de las obligaciones, cuyo crecimiento se prevé, y el de los nuevos créditos, que ya han comenzado á abrirse, aunque seguramente esos dos conceptos reunidos ascenderán á mayor suma.

Y en cuanto á los 14.400.000 pesetas que se agregan al presupuesto para atender á la emisión decretada, los reduciremos á otros 10, porque la recogida de una parte de la deuda flotante á que la operación se destina, hará que se produzca alguna baja en los gastos necesarios para el entretenimiento de aquélla.

Con estas adiciones, el presupuesto ordinario sube á 878 millones.

Es, por otra parte, indispensable computar el presupuesto extraordinario de 50 millones de pesetas, autorizado por la ley de 14 de Julio de 1891, cuya distribución, según el decreto del mismo día, es la siguiente:

	Pesetas.
Marina.—Construcción de la escuadra.....	25.000.000
Guerra.—Material.....	8.000.000
Fomento.—Obras públicas.....	17.000.000

Digitized by Google

Y entonces llegaremos á este resultado:

	Pesetas.
Presupuesto ordinario para 1891-92.....	878.115.909
Idem extraordinario.....	50.000.000
Total de los gastos del Estado.....	928.115.909

En vista de todo ello, adoptamos el número de 920.000.000 de pesetas como importe de los actuales gastos públicos, por vía de aproximación, para facilitar nuestros cálculos y para que en ningún caso pueda tachárselos de exagerados.

Ahora lo primero que nos interesa conocer es la progresión que han seguido los gastos públicos, aunque los datos con que contamos para ello no tienen la precisión necesaria sino desde fechas muy recientes [1].

AÑOS	GASTOS PÚBLICOS — Pesetas.
1600.—(Felipe III).....	33.105.187,50
1665.—(Felipe IV).....	45.628.979
1667.—(Carlos II).....	48.248.000
1737.—(Felipe V).....	83.985.745
1755.—(Fernando VI).....	94.479.600
1788.—(Carlos III).....	215.292.934
1798.—(Carlos IV).....	682.449.792 [2]
1812.—(Cortes de Cádiz)	300.000.000
1817.—(Fernando VII).....	178.493.400
1820-21.—(Segunda época constitucional)	175.700.576
1825.—(Vuelta del absolutismo).....	128.789.214
1835.—(Tercera época constitucional).....	223.746.158
1845.—(Reformas de D. Alejandro Mon).....	296.094.293
1855.—(Situación progresista).....	374.560.093
1860.—(Unión liberal).....	547.823.619
1870-71.—(Reinado de Amadeo I).....	718.040.682
1875-76.—(Restauración borbónica)...	638.120.001
1885-86.....	897.146.890
1891-92.—(Presupuesto vigente).....	920.000.000

[1] En su lugar veremos que hasta el año de 1835 no se regularizó la formación de los presupuestos del Estado.

[2] Hasta aquí copiamos del *Diccionario* de Canga-Argüelles, artículo «Gastos públicos de España.»

Digitized by Google

Omitimos las numerosas é interesantes reflexiones á que se presta el cuadro que acabamos de trazar, por la manera como en él se marcan las circunstancias históricas y las tendencias políticas, dado que excederíamos con tales consideraciones los límites de nuestro objeto, y prescindiendo también de la poca exactitud de estos datos, aventurados unos, y que se refieren otros á los gastos *presupuestos* y no á los *realizados*, podemos formarnos ya una idea del desarrollo que ha tenido entre nosotros el consumo público. Ciñámonos al siglo actual, en que la vida del Estado se normaliza algún tanto y en que las noticias son más ciertas; fijemos como término medio de los gastos ordinarios al comenzar la presente centuria el de 150 millones de pesetas, que es sin duda muy aproximado [1], y observaremos que se duplica en el espacio de cuarenta y cinco años, vuelve á duplicarse al cabo de otros quince y es hoy seis veces mayor de lo que era en aquel tiempo.

Aparece desde luego que semejante progresión es demasiado rápida, aun teniendo en cuenta el diferente valor de la moneda en cada época y los perfeccionamientos que han conseguido en nuestros días los servicios del Estado, y no puede tampoco justificarse con el crecimiento de la riqueza general, porque es seguro que no guarda con él proporciones aceptables, apesar de las grandes mejoras alcanzadas en el orden económico. De suerte que, *à priori*, sin más que esta observación, pudiéramos calificar de excesivo el presupuesto de gastos, aunque admitamos como buena y ajustada á la situación que tenía entonces la riqueza del país la cantidad que nos ha servido de punto de partida, cosa que bien podríamos negar sin violencia alguna, porque conocidamente hay también exceso en ella.

Conforme á la doctrina que acerca del consumo del

---

[1] Canga Argüelles fijaba el presupuesto en tiempo de paz el año 1802 en 647.000.000 de reales.—*Memoria* inserta en el *Diccionario*.

Digitized by Google

Estado en otro lugar dejamos asentada [1], la parte de riqueza legítimamente aplicable á la vida *normal* de los Gobiernos consiste en el 16 por 100 de la renta líquida que disfruta la nación, y el importe de los gastos públicos locales puede ascender al 6 por 100 de la misma suma. Ahora bien, un presupuesto de 920 millones para el Estado y 400 para las provincias y ayuntamientos, da un total de *gastos públicos* que asciende á 1.320 millones, y supone, dadas las proporciones indicadas, que nuestro país obtiene anualmente beneficios económicos por valor de 6.000 millones de pesetas. ¿Y es posible que los cálculos más optimistas eleven á ese guarismo la riqueza de que dispone nuestra patria? [2].

Queda indicado ya, y volveremos sobre ello, que la acción oficial entre nosotros es mucho más extensa de lo que consienten los buenos principios de organización social, y no puede, por tanto, pretenderse que los gastos públicos se detengan en el límite científico ó normal; pero un exceso tan considerable como el que resulta en ellos es de todo punto insostenible, porque si es legítima la influencia que ejercen en las atribuciones del Estado las circunstancias históricas de otro género, no debe atenderse menos que á ellas á la situación económica del país, que ha de costear las necesidades del Gobierno.

Tratemos ya de apreciar algo más directamente el gravamen que ocasionan entre nosotros los gastos del Estado á la riqueza privada. El presupuesto, el coste de los servicios públicos representa no más que el precio *nominal* de éstos; el efectivo, el *real*, consiste en el sacrificio que imponen al país; y este sacrificio sólo puede determinarse exactamente conociendo el haber de la nación. Carecemos de datos estadísticos que nos permitan esti-

---

[1] Tomo I, sección III, cap. I.

[2] Canga-Argüelles calculaba (1825) la renta de España en 10.920 millones de reales.—Mr. Mulhall (*Dictionary of statistics*, 1884) fijaba esa misma renta en 4.700 millones de pesetas.

Digitized by Google

mar, no ya de una manera precisa, pero ni aun con garantías de aproximación siquiera, el capital acumulado en nuestra patria, ó la renta que en la producción se obtiene, y habremos de contentarnos con la escasa luz que dan á ese problema ciertas relaciones y cálculos, que tienen mucho de convencionales y arbitrarios.

La comparación que suele hacerse entre los presupuestos de países diferentes es del todo ineficaz, porque la organización política y administrativa, el carácter, por consiguiente, de los servicios públicos y hasta el valor que representa la moneda, son en cada una de las naciones muy diversos, sin contar con las variantes que producen la extensión del territorio, la densidad de la población, el grado de la cultura y el estado de la riqueza. Así, nada ó muy poco adelantaremos con saber que nuestro presupuesto es próximamente la cuarta parte que el de Francia (3.738 millones en 1891), algo más que la tercera parte del de Inglaterra (3.325 millones en 1890-91), la mitad que el de Italia (1.872 millones para 1890-91), y casi tres veces mayor que el de la Bélgica (334 millones en 1890).

Lo único que podemos afirmar con esos datos es que nuestros gastos parecen, desde luego, relativamente mayores que los de las naciones citadas, á excepción de Italia, porque la riqueza de España no es por cierto una tercera parte de la que tiene Inglaterra, ni el triple que la de Bélgica, ni llega tal vez á ser la cuarta parte de la que Francia posee, como sería necesario para que la proporción resultara semejante.

Nada enseña tampoco la referencia del total del presupuesto al número de los habitantes del Estado y el tanto á que resulta el gravamen por cabeza. Un inglés paga, por término medio, 87 pesetas anuales; á cada francés, incluyendo la Argelia, le corresponden 89 pesetas de consumo público, á cada belga 56, á cada español 54; pero ¿acaso podemos medir el sacrificio por la cuota individual? De ningún modo; y prueba es de ello que,

Digitized by Google

según esta cuenta, nuestro pueblo estaría beneficiado, siendo lo exacto que esa cifra, menor en absoluto, representa, sin embargo, una carga más pesada que las otras en relación con la riqueza sobre que grava cada una de ellas.

Otra cosa es el cálculo que busca como término de comparación al presupuesto la suma del comercio exterior de las naciones. Este dato señala con mucha aproximación el estado económico de un país, la cuantía de sus recursos; porque á la vez computa el desarrollo de la producción y el del consumo. Es indudable que la riqueza de los pueblos se halla en razón directa del total á que alcanzan su comercio de importación y el de exportación reunidos; y de aquí que éste sea un buen regulador del gravamen que á cada uno de ellos impone el sostenimiento del Estado. Pues bien, Inglaterra (1889) trafica con el extranjero por valor de 17.600 millones de pesetas, y su presupuesto de gastos es un 17 por 100 de aquella suma; Francia (1889) mantiene un comercio exterior de 10.000 millones y dedica al consumo público el 37 por 100 de esta riqueza; Bélgica gasta el 12 por 100 de los 2.800 millones que arroja su estadística mercantil (1888), y en tanto nuestra España ve consumir al Estado el 50 por 100 de sus importaciones y exportaciones, que sólo llegan en junto (1890) á 1.879 millones de pesetas. Es decir, que nuestro presupuesto es en este sentido tres veces mayor que el inglés, mucho más crecido que el francés, y debiera ser de 224 millones para acomodarse á la relación en que se halla el de la Bélgica [1].

Estas cifras no pueden ser más elocuentes, porque, una de dos: ó las naciones citadas dotan mezquinamente á sus Gobiernos y España es la única que cumple con

[1] Italia ofrece en este punto una proporción más desfavorable que la nuestra, porque los gastos absorben el 70 por 100 de los 2.445 millones á que alcanzan sus transacciones exteriores.

Digitized by Google

los deberes sociales y tiene bien establecidos los servicios públicos, ó es que nuestro presupuesto excede en mucho los límites racionales. Y como es por desdicha bien notorio que todos aquellos pueblos nos aventajan en la organización política y en el desempeño de las funciones administrativas, hemos de convenir en que nosotros no sólo gastamos más de lo justo, sino que además debemos emplearlo malamente.

En efecto, no es necesario insistir más para que adoptemos la idea, por tantos antecedentes preparada, de que nuestro consumo público resulta onerosísimo y desproporcionado con los recursos del país; fáltanos considerar, sin embargo, la aplicación que recibe ese cuantioso haber del Estado, por si hay en la manera como se distribuye algo que agrave ó atenúe su exceso.

Clasificados los gastos por su objeto con la aproximación que consiente la estructura de nuestro presupuesto, obtenemos el cuadro siguiente:

CONCEPTOS	PARTIDAS	TANTO POR 100
Deuda pública y cargas de justicia...	291.539.593	31,69
Clases pasivas civiles.....	14.643.672	1,63
Organización política (Rey, Cortes, Presidencia del Consejo y ministerio de Estado).....	17.771.614	1,97
Gastos militares (Guerra, Marina y pasivos de estos ramos) [1].....	227.097.839	24,67
Administración de justicia, servicios de seguridad y policía.....	37.805.663	4,20
Culto y clero católicos.....	41.215.257	4,48
Gobernación, gastos generales, correos y telégrafos.....	27.501.666	2,99
Beneficencia...	1.102.841	0,12
Instrucción pública.....	12.780.518	1,39
Obras públicas é intereses materiales.	78.358.151	8,40
Administración de la Hacienda.....	167.915.618	18,25

[1] Deducimos el coste de la Guardia civil, que va incluído en el concepto siguiente.

Digitized by Google

Llama desde luego la atención, y por eso la colocamos en primer término, la partida de la deuda. Están juzgadas la situación y la vida económicas del país con sólo ver que, antes de pensar en sus necesidades actuales, tiene que consumir la tercera parte de los recursos disponibles para atender á las satisfacciones y compromisos del pasado. ¿Qué diríamos del particular que habitualmente se hallara reducido á tales condiciones? Pensaríamos de seguro, y con motivo, que antes fué pródigo ó desdichado y ahora merecía que se le calificase de imprevisor y desordenado. Todavía pudiera disculparse al que se limitara á conllevar una carga creada por actos ajenos ó por desventuras de otros tiempos; pero cuando sucede, y éste es precisamente el caso de la deuda española, que una buena parte del gravamen es imputable al presente y se debe, más que á la adversidad, á los desaciertos y á los vicios, entonces lo que procede no es la conformidad y la resignación, sino la protesta enérgica para que no se aumente y el esfuerzo continuo para lograr que disminuya. Los abusos del crédito público no sólo elevan con los intereses de la deuda el total del presupuesto, sino que dan lugar á que cada vez sea relativamente menor la suma destinada á la ejecución directa de los fines del Estado.

Siguen en importancia á los de la deuda los gastos militares, que son tan inmoderados y poco razonables como aquéllos. ¿Acaso las exigencias de nuestra política exterior ó las necesidades interiores obligan entre nosotros á la previsión continua de la guerra y á los grandes armamentos? No tenemos enemigos de quien recelar ataque, ni reivindicaciones que llevar á cabo, ni medios para competir con las grandes potencias armadas, y no es tampoco la consagración de la fuerza el modo de evitar las convulsiones políticas. ¿Será España más respetada por las demás naciones, ó tendrá más tranquilidad, sosteniendo 90.000 soldados que si se contentara con la mitad de esa fuerza? Ciertamente que no, y es insensato invertir

Digitized by Google

la cuarta parte del presupuesto en el mantenimiento de esas apariencias de poder militar, que no alcanzan á ocultar nuestra debilidad é imponen al país durísimos sufrimientos.

Si reunimos las atenciones de la deuda y los gastos militares, vemos que absorben juntos 518 millones de pesetas; es decir, bastante más de la mitad de todo el presupuesto; y si agregamos todavía el coste de la administración de la Hacienda, llegamos á un total de 686 millones, que se gastan sin que el Estado haga nada para cumplir sus fines de una manera directa, y luego sólo nos quedan 234 millones aplicados directamente al desempeño de las funciones públicas, de los servicios útiles, pudiéramos decir. De este modo, la administración de justicia y el servicio de seguridad, la primera de las necesidades y obligaciones sociales, tiene en el presupuesto una importancia ocho veces menor que el crédito y gasta seis veces menos que la atención de la guerra; la instrucción pública no invierte más que una *trigésima* parte de lo que consume la deuda y *uno por cada veinticuatro* de lo que se aplica á guerra; la dotación de las obras públicas es sólo una *cuarta parte* y poco más de la *tercera* de cada uno de esos dos conceptos, respectivamente, y el coste de la beneficencia se halla en la relación de *uno á doscientos noventa, y uno* á doscientos veintisiete con los gastos á que nos venimos refiriendo. Únicamente la religión católica logra una proporción más favorable, y en cuanto á la administración de la hacienda, que importa ella sola tanto como la justicia, la religión, la instrucción y las obras públicas reunidas, acusa desde luego un error fundamental en la vida económica del Estado.

Hé aquí cómo el cargo de excesivo que puede hacerse á nuestro presupuesto es menos grave que el que resulta contra él por la mala distribución y el empleo que recibe. El exceso del consumo público consiste, más que en su importe, en la relación que guarda con los beneficios que el país obtiene por su medio; el gasto es despropor-

Digitized by Google

cionado atendiendo á la riqueza con que España cuenta; pero lo es más todavía si se considera el servicio que el Estado presta en ella. El presupuesto de que venimos hablando no sería censurable si los Gobiernos ejecutaran cumplidamente los fines que se atribuyen, porque no es posible pretender que los gastos se reduzcan al límite científico, al que es propio de la vida normal del Estado, cuando tan amplio es el cuadro de las funciones y deberes que entre nosotros se le imponen. Si el presupuesto se gastase en la administración de justicia, en la enseñanza, en la beneficencia, en las obras públicas, etc., pudiera aceptarse como legítimo, y no sería tampoco muy gravoso, en razón á que las fortunas y la actividad privadas encontrarían de ese modo satisfechas necesidades que en otro caso han de atender por sí mismas con nuevos sacrificios de riqueza.

De esto se infiere que no hay que esperar una reducción considerable del presupuesto, porque aun cuando se amortizara una parte de la deuda ó se disminuyesen los gastos militares, cosas ambas difíciles, pero que es urgentísimo y de la mayor necesidad llevar á cabo, la casi totalidad de la suma economizada por esos medios sería preciso dedicarla á la mejora de los servicios de la administración, mezquinamente dotados ó desatendidos por completo.

Ocasión tendremos de desarrollar estas ideas al ocuparnos, en especial, de cada clase de gastos, y por eso terminaremos aquí las consideraciones generales, indicando el plan que vamos á seguir en ese estudio.

La consideración de los gastos por su aplicación al *personal* ó al *material* es la primera que debe hacerse, porque es la más general y aplicable á todos los conceptos de cualquiera otra división que se establezca.

Después, la clasificación de los gastos por departamentos ministeriales, tal como la ofrece el presupuesto, no permite formar juicio acerca de su destino, porque los ministerios tienen á su cargo servicios heterogéneos,

Digitized by Google

y presentan, reunidas en una suma, obligaciones de naturaleza muy distinta; Gracia y Justicia, por ejemplo, costea el clero y los tribunales; de Gobernación dependen la policía y la beneficencia; en Fomento se hallan juntas la enseñanza y las obras públicas, etc., y esto nos pone en el caso de acudir á la división establecida en la *Parte general*, que determina los siguientes conceptos en el gasto público: primero los *generales* ó de la *organización política*, y luego los *especiales*, ó que el Estado hace para realizar los fines capitales de la vida, en favor de la *justicia*, de la *religión*, de la *moralidad*, de la *ciencia*, del *orden económico*, y para la adquisición y el empleo de los bienes materiales, ó sea en el manejo de su *hacienda*.

Los gastos que figuran en el actual presupuesto extraordinario no tienen en realidad, y como ya hemos visto, ese carácter, por lo cual habremos de computarlos con los ordinarios. En cambio nosotros seguiremos calificando de extraordinarios á los que proceden de la *deuda pública* [1].

---

[1] Véase lo dicho en las págs. 32 y 180 del tomo I.

Digitized by Google

II

Los gastos del personal y el material.

Sabemos ya que los gastos del Estado, como todo otro consumo, sólo pueden proponerse, ora la retribución de servicios, ora la adquisición de cosas determinadas, y que en este sentido se clasifican aquellos en gastos de *personal* y gastos de *material*.

No puede establecerse principio absoluto ni regla fija en cuanto á la relación en que han de hallarse el importe de los servicios y el de las adquisiciones del Estado, porque todo depende aquí de la índole de las funciones que la administración pública desempeñe, y aun dentro de cada ramo especial, esa proporción no puede conocerse sino después de apreciar circunstancias esencialmente variables; servicios hay, como las obras públicas, la marina militar y el ejército de tierra, con el sistema obligatorio, las explotaciones industriales, etc., en que el coste del material excederá naturalmente al de las retribuciones personales, y otros, la organización política, la justicia y la policía; por ejemplo, en que sucederá lo contrario, y tendrán más importancia los gastos de carácter personal. Sin embargo, dada la extensión que alcanzan comúnmente las atribuciones del Estado, en tanto que éste no retribuya el servicio militar y se dedique á empresas económicas, los gastos del material deberán resultar algo mayores que los destinados á sueldos para que la administración pública se halle bien organi-

Digitized by Google

zada y cuente con los elementos indispensables á su acción.

La separación de esos dos conceptos en nuestro presupuesto da el siguiente resultado:

SECCIONES	PERSONAL	MATERIAL
Casa real.....Pesetas.	9.500.000	»
Cámaras.....	824.375	924.830
Clases pasivas.....	52.449.335	»
Presidencia del Consejo de ministros.....	1.061.667	122.550
Ministerio de Estado.....	3.697.250	1.440.942
» de Gracia y Justicia.....	40.552.114	16.800.006
» de la Guerra..	110.209.596	39.931.841
» de Marina.....	16.450.646	40.554.559
» de la Gobernación.....	15.830.755	12.873.747
» de Fomento.....	23.144.658	71.341.825
» de Hacienda.....	33.366.919	134.548.698
TOTALES.....	307.087.315	318.538.998

Es de advertir, primero, que excluímos del anterior estado los gastos de la deuda, porque la distinción en ellos no es posible, y además que computamos en los ministerios de Guerra y Marina, entre los gastos de personal, los haberes de la tropa, aunque no son en rigor sueldos ni retribuciones, sino sumas que el Estado dedica é invierte por sí mismo en el mantenimiento de los soldados.

Absorben las atenciones del personal el 33 por 100 del presupuesto y son los gastos del material el 35 por 100. Esta proporción es muy desfavorable para los últimos y hace temer que sean deficientes las asignaciones del material en la generalidad de los servicios. Confírmase tal idea observando que las únicas partidas considerables del material son las de Hacienda y las de Fomento, es decir, las que ocasionan las obras públicas y los monopolios, y todavía podemos convencernos más

Digitized by Google

de ello viendo que la mayor parte de esas cantidades son consumidas por dependencias é institutos que no tienen que atender más que á los gastos de oficina; no son los arsenales, ni los parques, apesar de que ahora tienen una consignación extraordinaria, ni los museos, ni las bibliotecas, ni la amplia instalación de los servicios, los que hacen subir las cifras del material: importan, relativamente, mucho más los *gastos de escritorio;* la secretaría y las dependencias centrales del ministerio de la Guerra gastan en material de oficina 339.000 pesetas, y luego los escritorios de los distritos consumen otras 400.000 próximamente; el material de la secretaría de Gobernación con las direcciones de Administración y Sanidad cuesta 236.000 pesetas, la de Gracia y Justicia con sus dos direcciones invierte 104.586, la Presidencia del Consejo de ministros 92.000, y así sucesivamente. Montañas de papel, mares de tinta pudieran llegar á hacerse con las sumas que todos los años aparecen dedicadas á la adquisición de esos objetos y que en realidad se aplican á aumentar ilegalmente las retribuciones de un personal que es en todos los ramos excesivo, con relación á los elementos de que dispone para cumplir su misión. Pronto hemos de ver en los capítulos siguientes la intensidad de ese vicio, y entre tanto vamos á consignar las prescripciones generales á que en nuestra legislación se ajustan los gastos de cada clase.

I. *Gastos del personal.*—Nuestras continuas agitaciones políticas y las exigencias de los partidos, que son su consecuencia, han impedido que la administración pública se haya organizado de una manera estable, y que el servicio público haya venido á constituir una profesión regularizada y segura en todos los ramos que aquélla abraza. El espíritu de bandería y el favoritismo se han disputado los empleos públicos, que nunca ó muy rara vez han servido de premio á los merecimientos. Todos los Gobiernos han experimentado este grave mal, y querido remediarle dictando multitud de disposiciones

Digitized by Google

que, apesar del buen deseo de algunos, no llegaron á observarse.

El Real decreto de 18 de Junio de 1852 estableció ya las bases á que habían de ajustarse las carreras civiles de la administración, fijando las categorías y sueldos que hoy se mantienen. Con arreglo á esta disposición, los funcionarios públicos se clasifican en las cinco siguientes categorías: 1.ª, jefes superiores; 2.ª, jefes de administración; 3.ª, jefes de negociado; 4.ª, oficiales, y 5.ª, aspirantes á oficial. Habrá además la clase de subalternos, sin que sus individuos tengan carácter de empleados públicos, salvo los derechos adquiridos. Los sueldos, en armonía con esta clasificación, serán: de 50.000 reales, al menos, para los empleados de la primera categoría; los de la segunda se dividen en cuatro clases, con 40.000, 35.000, 30.000 y 26.000 reales; los de la tercera forman tres clases, y sus sueldos son 24.000, 20.000 y 16.000 reales; la cuarta comprende cinco clases, con los sueldos de 14.000, 12.000, 10.000, 8.000 y 6.000; y los empleados de la quinta se dividen en tres clases, con 5.000, 4.000 y 3.000 reales. Pertenecen á la clase de subalternos los que desempeñan funciones puramente mecánicas, y sus sueldos no se hallan sujetos á escala determinada.

Los numerosos reglamentos dictados en aquella misma fecha y con posterioridad á ella han sido todos inútiles ó derogados, y la provisión de los destinos públicos ha estado, por lo común, al arbitrio discrecional de los ministros. Las leyes de presupuestos de 25 de Junio de 1864 y 15 de Julio de 1865 pusieron algunas trabas al ingreso y ascenso en las carreras del Estado, que han sido un tanto eficaces porque se hizo responsables á los ordenadores de pagos de los sueldos que abonasen á los funcionarios que no reunieran las condiciones marcadas; pero un decreto del Gobierno provisional de 26 de Octubre de 1868 abolió esas restricciones. Durante el período revolucionario se hizo algo para organizar debidamente

Digitized by Google

el personal de varios ramos; mas estas tentativas no lograron mejor fortuna que las anteriores y quedaron muy pronto sin efecto. En las Cortes disueltas el año de 1890 quedó pendiente del dictamen de la comisión mixta un proyecto de ley de empleados, que habían discutido ya los dos Cuerpos Colegisladores. Lo único que se ha conseguido es dar organización y garantías especiales al personal de algunos servicios administrativos, tales como los de abogados del Estado y aduanas en Hacienda y el de correos en Gobernación.

La ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 ha restablecido, con algunas modificaciones, lo dispuesto en la de 1864, antes citada, y ésta es la única medida de carácter general vigente en la materia. En virtud de ella, los nombramientos de subsecretarios han de recaer en persona que sea ó haya sido senador ó diputado á Cortes, y para los demás cargos de jefes superiores de administración se exige ser ó haber sido senador ó diputado á Cortes en dos elecciones generales, contar diez años de servicios en destinos civiles, ó haber disfrutado un sueldo igual ó superior al de 8.750 pesetas. El ingreso en los restantes destinos de la administración civil ha de hacerse por la categoría de oficial de quinta clase, salvo los que tengan un título académico de facultad ó estudios superiores, que podrán obtener plazas de oficial de segunda clase. Para ascender de una á otra categoría, se requieren dos años de antigüedad en la inferior inmediata, y además un cierto tiempo de servicios [1]. Nada hay que limite la facultad de trasladar á los empleados de un punto á otro, dentro de la clase en que sirven, ni la de separarlos, en tanto que no tengan especialmente reconocida la inamovilidad. La ley de 3 de Julio de 1876 manda que sean preferidos para ocupar los

[1] El Real decreto de 21 de Julio de 1876 fija el número de años de servicio que son necesarios para ascender á cada grado de la escala administrativa.

Digitized by Google

destinos de subalternos los militares licenciados de la clase de tropa, y la de 10 de Julio de 1885 reconoce mejor derecho á los sargentos en activo ó licenciados, respecto de esas mismas plazas, y les reserva además todas aquellas cuya dotación no exceda de 1.500 pesetas, siempre que no exijan requisitos ó conocimientos determinados [1].

Las carreras especiales y facultativas, como el ejército, la magistratura, etc., se rigen por disposiciones que particularmente las organizan, y de que no hemos de ocuparnos, pues nuestro objeto se reduce á consignar lo que tiene carácter general ó es común á todos los ramos de la administración.

En este sentido, diremos que la retribución de nuestros funcionarios públicos es mezquina; fué siempre exigua, y luego no se ha cuidado de proporcionarla al movimiento en alza de todos los precios, y á la reducción del valor de la moneda, que han dado lugar al encarecimiento de la vida. Los sueldos más numerosos son los que no exceden de 3.000 pesetas anuales, y es muy común ver cargos difíciles ó destinos de gran responsabilidad y confianza pagados con 1.500 ó 2.000 pesetas. Á esto se agrega la existencia de imposiciones y descuentos sobre los sueldos, y por eso no hay que pensar en que los gastos del personal se disminuyan; pueden y deben hacerse grandes supresiones de destinos, sobre todo en la administración central; pero sería al mismo tiempo necesario aumentar la dotación de los empleados civiles, porque el Estado tiene mucho interés en que sus funcionarios no se consideren en situación inferior á la de aquellos que ejercen privadamente oficios semejantes.

Por vía de compensación á la insuficiencia del haber activo, se mantienen los llamados *derechos pasivos*, que

---

[1] El Real decreto de 10 de Octubre de 1885 determina cuáles son los destinos exceptuados de la preferencia concedida á los sargentos.

Digitized by Google

consisten en las *cesantías*, percibidas por los funcionarios separados temporalmente del servicio; las *jubilaciones* ó *retiros* de los que se incapacitan por la edad para continuar en el destino, y las *pensiones del Tesoro*, abonadas á las viudas y huérfanos de los empleados. Pero esta compensación, cuya legitimidad hemos discutido y negado antes de ahora [1], porque es, además de improcedente, ineficaz en muchos casos, y siempre muy desigual, resulta por otra parte onerosísima para el Estado.

La legislación de clases pasivas se distingue por lo embrollada y contradictoria, aun enmedio de la confusión que reina en nuestro derecho administrativo. Trataremos, sin embargo, de dar de ella la sucinta idea que cuadra á nuestro propósito.

Las *cesantías* no se conocieron hasta el año de 1799, en que se dispuso conservaran sus sueldos varios funcionarios separados por reforma de algunas dependencias. Una Real orden de 6 de Junio de 1814 otorgó como regla general á los cesantes las dos terceras partes de su haber, y después de muchas alteraciones, la ley de presupuestos, fecha 26 de Mayo de 1835, fijó en 40.000 reales el máximum de las cesantías, y concedió la cuarta parte del haber activo á los quince años de servicios, y la mitad cuando éstos pasen de veinte años. La ley de presupuestos de 23 de Mayo de 1845 estableció que desde su publicación quedasen suprimidas las cesantías para los empleados de nueva entrada, y actualmente sólo adquieren el derecho á cobrar como cesantes los exministros que hayan desempeñado el cargo por dos años ó que cuenten quince de servicios, ó hayan sido elegidos por tres veces senadores ó diputados.

Las *jubilaciones*, concedidas antes como gracias individuales, se otorgaron como medida general á los funcionarios públicos, en virtud de una Real orden de 8 de Setiembre de 1803, que concedía el sueldo entero á los

---

[1] Tomo I, sección III, cap. II.

Digitized by Google

que hubiesen servido treinta años; dos terceras partes á los que sirvieran veinte años, y la mitad á los que contasen doce años de servicios. Modificados varias veces estos tipos, la ley de 26 de Mayo de 1835 estableció los siguientes: por veinte años de servicios se disfrutarán dos quintos del sueldo activo; por veinticinco años, tres quintos; por treinta y cinco, cuatro quintos. El *máximum* de los 40.000 reales se aplica también á las jubilaciones; nadie, según la ley de 3 de Agosto de 1866, podrá ser jubilado contra su voluntad antes de los sesenta y cinco años de edad, ni puede solicitarlo si no media imposibilidad física notoria ó ha cumplido sesenta años; se abonan ocho años por razón de estudios á los funcionarios de la carrera judicial y á los catedráticos de Universidades, y sirve de regulador el sueldo más alto que se haya percibido por dos años. Los militares tienen sueldo de *retiro*, cuya escala, marcada por la ley de 2 de Julio de 1865, reconoce 30 céntimos del activo á los veinte años de servicio, y llega hasta los 90 céntimos, que se otorgan á los treinta y cinco años.

Los *montepíos* eran, según los define el decreto de 23 de Febrero de 1857, «asociaciones legales y obligatorias, » bajo el amparo y protección del Gobierno, que deposi- » tando en las cajas públicas una parte de los sueldos de » los empleados, acudían con tales rendimientos al pago » de las pensiones que fueron objeto de su instituto.» Á instancias del marqués de Esquilache, Carlos III creó el montepío militar en 1761, y el primero de los civiles el año 1763 en favor de los ministros de los tribunales superiores; luego se fueron extendiendo á diversas carreras del Estado, y se constituyeron sus fondos con diferentes arbitrios, además del descuento de los sueldos. El Tesoro echó mano, en sus urgencias, de las sumas acumuladas por los montepíos, desaparecieron las cajas especiales y la contabilidad que éstos tenían, ingresaron los descuentos en las arcas generales, y las pensiones vinieron á ser una carga directa del erario. La ley de presu-

Digitized by Google

puestos de 25 de Junio de 1864 hizo extensivos á todos los funcionarios de la administración los derechos que antes sólo tenían los incorporados á los montepíos, y estableció pensiones temporales, que consisten en el percibo de 10 céntimos del sueldo activo, por un tiempo que puede llegar á ser hasta de once años cuando el causante tuviera doce de servicios, y pensiones vitalicias de 15 céntimos del haber por quince años de servicio, de 20 céntimos por veinte años y de 25 céntimos por igual número de años de servicio. Las viudas cobrarán la pensión, partiéndola con sus hijos, hasta que contraigan segundas nupcias, y los huérfanos, si son varones, en tanto que no cumplan veinte años, profesen, se casen ú obtengan sueldo del Tesoro igual ó mayor, y las hembras hasta que se casen ó ingresen en religión. El decreto-ley de 22 de Octubre de 1868 declaró en suspenso la legislación de 1864 hasta que las Cortes resolviesen en definitiva; pero nada se ha decidido posteriormente sobre esto, y el asunto continúa en tal estado, dando lugar á grandes anomalías y desigualdades la aplicación de los reglamentos dictados para los antiguos montepíos.

Un Real decreto de 29 de Enero de 1889 y la orden de 22 de Marzo siguiente, que desarrolló sus preceptos, han querido fijar el alcance de alguna de las disposiciones vigentes; pero han extremado tanto el rigor de sus interpretaciones, que ya se ha reclamado con éxito contra algunas de ellas en la vía contenciosa.

En 1884, por el decreto de 21 de Octubre, que contiene algunos datos de interés, se nombró una comisión encargada de redactar un proyecto de ley general para las clases pasivas; el proyecto se terminó, pero no siguió adelante, y esto mismo ha sucedido con otro, inspirado en un saludable espíritu de restricción, que se presentó á las Cortes por decreto fecha 9 de Abril de 1889. Esta necesidad, que desde hace veintitrés años apremia en tantos sentidos, no hay trazas de que llegue á verse sa-

Digitized by Google

tisfecha. Según la ley de 29 de Junio de 1890, debe acompañar á los presupuestos una relación de los derechos pasivos declarados en el ejercicio anterior.

Hay además de los derechos pasivos ya indicados: las *mesadas de supervivencia* ó *pagos de tocas*, que consisten en el abono de dos mensualidades del haber activo que gozase el funcionario, á las viudas y huérfanos que no tengan derecho á la pensión del Tesoro; esta gracia se hizo general por el Real decreto de 7 de Octubre de 1846; las *pensiones de exclaustrados*, introducidas á virtud de las leyes de 8 de Marzo de 1836 y 29 de Julio de 1837, y las *pensiones de secuestros*, que tienen como origen las cargas afectas á bienes que pasaron al Estado, y especialmente las asignaciones concedidas en 1834 á los servidores de los infantes exonerados D. Carlos y D. Sebastián que permanecieron fieles á Isabel II [1].

Como consecuencia de las disposiciones que acabamos de reseñar, los haberes de las clases pasivas ascienden, según hemos visto en el capítulo anterior, á cerca de 53 millones de pesetas [2]. Llama la atención, á la vez que la enormidad de ese gravamen y la rápida progresión con que se aumenta [3], el que la mayor parte de él—38 millones—proceda de los ramos de Guerra y Marina, los cuales dan lugar á dobles derechos pasivos que todos los demás servicios de la administración del Estado. Esto

---

[1] La ley de 16 de Julio de 1887 ha creado un *montepío* para los maestros de instrucción primaria, del que hablaremos al tratar del presupuesto de la enseñanza, que es donde están incluídos sus gastos.

[2] Es de notar que ese crédito es el que se pidió para 1890-91, y no será suficiente para el año actual. Por eso en el proyecto de presupuestos para 1891-92 se fijaba el coste de las clases pasivas en más de 54 millones.

[3] En 1850, las clases pasivas no costaban más que 33 millones, y desde entonces han disminuído sin cesar los exclaustrados, cesantes y algunos otros conceptos; pero en cambio, el montepío militar, que ascendía en aquella fecha á cuatro millones y medio, importa hoy 10 millones, y los retirados han subido en igual tiempo desde 11 millones hasta más de 27.

Digitized by Google

consiste en que se ha fomentado el retiro de los militares para obtener movimiento en las escalas y hacer posibles ó más frecuentes los ascensos en el ejército; pero lo grave es que tal causa seguirá obrando, y la partida de 27 millones que consumen los retirados de Guerra y Marina no sólo no disminuirá, sino que crecerá continuamente. Además, las reformas hechas en la legislación, en lugar de restringir, extienden el disfrute de los derechos pasivos, otorgándolos á nuevas categorías de funcionarios ó aumentando las haberes reconocidos, y de todo ello resulta una terrible amenaza para el Tesoro. La proporción de 5,70 por 100 en que se hallan los gastos de las clases pasivas con el total presupuesto, como la de 17 por 100 que guardan con el coste del personal activo, son exorbitantes ya, y es de temer que cada día sean menos tolerables.

Es indudable que se han cometido muchos abusos en la declaración de los derechos pasivos, y por eso el señor Figuerola dispuso en el decreto de 1868 antes citado que se llevase á cabo una revisión de todos los expedientes; pero aquella medida no produjo resultados, y aunque se ejecutara con la mayor escrupulosidad, tampoco resolvería este problema. La supresión de tales derechos, lejos de aliviar el presupuesto, aumentaría la carga, porque para hacerla equitativamente, sería necesario, en primer lugar, respetar los adquiridos, y en segundo, aumentar el sueldo activo á los funcionarios de nueva entrada. Lo único que, á juicio nuestro, pudiera disminuir por de pronto la gravedad evidente del conflicto, consiste en llevar á sus últimas consecuencias la doctrina misma en que se funda la existencia de los haberes pasivos. Dejando aparte las consideraciones jurídicas, el Estado, se dice, no puede abandonar al que ha encanecido ó se ha imposibilitado en su servicio, ó á su viuda ó á sus huérfanos, que de otro modo caerían en la miseria desde una posición que obliga á ciertas satisfacciones y no consiente, por otra parte, la atención al por-

Digitized by Google

venir; los haberes pasivos obedecen á la idea de humanidad; son, más que otra cosa, una institución de beneficencia. Pues bien, aceptando este punto de vista, que es incuestionable tiene cierta realidad, limítese el derecho de percibir haber pasivo á aquellos que no tengan otros bienes, al que no disfrute de una renta igual ó mayor de lo que por tal concepto pudiera corresponderle; exíjase, en todo caso, la justificación de este extremo, y es seguro que esto sería suficiente para disminuir el número de los jubilados y pensionistas, porque hay muchos entre ellos que gozan de una posición desahogada y no han menester, ni deben recibir, una limosna del presupuesto.

Esto sin perjuicio de que inmediatamente se corrijan las ilegalidades cometidas con el otorgamiento de derechos pasivos por medio de Reales decretos y alguna otra irregularidad, como la de que graven al Estado haberes que debían estar á cargo de la casa real [1], entretanto que se forma una ley que reduzca las pensiones, aumentando los años de servicios exigidos ahora para devengarlas, y que ponga término al abuso de los sueldos *reguladores*, al abono de los años de carrera, á la cesantía privilegiada y única de los ministros y á la anomalía de que haya dos tribunales de clases pasivas, uno para los militares y otro para los funcionarios del orden civil.

II. *Gastos del material.*—No hubo sobre ellos legislación uniforme hasta el Real decreto de 27 de Febrero de 1852, cuyos preceptos se han ido desenvolviendo por numerosas disposiciones, con aplicación á los diversos ramos, y especialmente para el de obras públicas, en el decreto de 11 de Junio de 1886, que determina el pliego de condiciones generales con que han de contratarse. En

[1] La ley de presupuestos de 1873, que suprimía la lista civil, mandaba que las clases pasivas de Palacio cobraran con las del Estado; pero luego que se restableció la monarquía y su dotación, parecía natural que gravaran sobre ella aquellas antiguas pensiones, como sucede con las que se han ido declarando después de la restauración.

Digitized by Google

su virtud, es principio constante el de que la administración celebre todos sus contratos para los servicios y obras públicas por medio de subasta hecha en pliegos cerrados, para evitar los inconvenientes de las licitaciones orales que, según aquel decreto, consisten en la confabulación de los licitadores, en los terceros que pujan para obtener una prima y en el acaloramiento de los postores de buena fe, que llegan á hacer proposiciones imposibles de cumplir.

Se exceptuaron de esta regla y se hacen por administración, sin necesidad de subasta, los contratos cuyo valor no exceda en totalidad de 30.000 reales ó de 6.000 los vencimientos anuales cuando son hechos por un ministro, de 15.000 y 3.000 respectivamente si es una dirección general la que contrata, y de 5.000 y 1.000 cuando es un delegado en las provincias; los que versan sobre objetos de que hay un solo productor ó están sujetos á monopolio de invención ó introducción, los contratos de reconocida urgencia, los que interesen á la seguridad del Estado, los que se hagan para la explotación, fabricación ó abastecimiento por vía de ensayo, y, por último, los servicios que sacados á dos subastas no hayan tenido licitadores, aunque en este caso no podrá gastar la administración más de lo que sirvió de tipo en la subasta. Tampoco se someten á esas restricciones los contratos á que dan lugar las operaciones del Tesoro.

No puede celebrarse ningún contrato de los exceptuados de la subasta sin que preceda un Real decreto de autorización expedido con acuerdo del Consejo de ministros, y los demás sin que se anuncien previamente en la *Gaceta* y *Boletín* de la provincia á que interese con una anticipación de treinta días. Este plazo, sin embargo, puede rebajarse en caso de necesidad hasta diez días. Al anuncio debe acompañar el pliego detallado de condiciones, el modelo de proposición y el precio que se fija. Cuando conviene reservar el tipo, lo determina el ministro de la dependencia y lo entrega en pliego cerrado y

Digitized by Google

sellado al que ha de presidir la subasta, para que lo abra después de conocidas las proposiciones. La adjudicación ha de hacerse al mejor postor, siempre que cumpla las condiciones todas de la subasta.

Los gastos de mobiliario y utensilios de las oficinas se cubren señalando á cada una de ellas en el presupuesto una cantidad proporcionada á sus necesidades, que se calculan ordinariamente con exceso para la administración central, y con mezquindad para las dependencias provinciales. El habilitado de cada oficina rinde las cuentas de tales gastos á su jefe inmediato y éste la aprueba y archiva sin otras formalidades. Así lo dispuso un Real decreto de 31 de Mayo de 1881.

Digitized by Google

III

Gastos que ocasiona la organización política.

Consisten, como ya sabemos, los gastos *generales* del Estado en los que son necesarios para establecer los poderes que le rigen, para mantener la fuerza pública, que hace posible la coacción, y para el sostenimiento de las relaciones internacionales.

I. El sistema constitucional en que, al menos nominalmente, vivimos da lugar á la *lista civil* [1], ó retribución del monarca, á los gastos de dos Cámaras legislativas y á los del Consejo de ministros y Consejo de Estado, que forman la cabeza del poder ejecutivo. La actuación de la justicia, reducida á un servicio administrativo, no constituye un poder, ni tiene independencia alguna, y por eso el coste del Tribunal Supremo, que debiera tener su representación y jefatura, se halla incluído entre los demás del ministerio á que corresponde.

La dotación fija y anual del jefe del Estado es una consecuencia del gobierno representativo y del sistema de los presupuestos. Los reyes absolutos tenían, anejo á la corona, un patrimonio compuesto de extensas propiedades y derechos señoriales y disponían además de los

---

[1] *Lista civil* se dijo primeramente en Inglaterra, no de la asignación personal del rey, sino de la cantidad que se le adjudicaba para que atendiese á los *servicios civiles*, es decir, á los que no eran militares ó eclesiásticos, porque los gastos de esta clase se hallaban á cargo del Parlamento.

Digitized by Google

fondos del Tesoro público, con lo cual dicho se está que no tenían límite alguno para sus gastos. Nuestros monarcas han abusado generalmente de esas facilidades con que podían alimentar sus apetitos, y por eso las Cortes, en cuanto se reunen, comienzan á quejarse y á dirigir peticiones á los reyes para que moderen sus gastos personales. Las de Madrid, en 1258, señalaron 150 maravedises diarios para los platos de la real mesa, y en las de Briviesca se ordenó *el comer del rey*, reduciéndole á *cuatro manjares*. Durante la casa de Austria se multiplican las reclamaciones contra los gastos que se hacían por el monarca, y otro tanto sucede con Felipe V, que llegó á gastar nueve millones de pesetas anuales, cantidad que sólo puede apreciarse teniendo en cuenta el valor de la moneda en aquel tiempo. Fernando VI, más económico y arreglado que sus antecesores, consumió, sin embargo, el primer año de reinado más de 15 millones de pesetas, aunque luego redujo sus gastos á unos nueve millones anuales; Carlos III gastó más todavía, pasando de los 20 millones, y Carlos IV excedió á los 25.

El mayordomo mayor del rey, cuyas funciones describe la ley 17, título IX de la Partida II, era el jefe, á la vez, de la hacienda pública y de la casa del monarca, y luego el superintendente ó secretario de hacienda siguió siendo de hecho mayordomo, aunque se conservara este cargo. Fernando VII, por decreto de 22 de Mayo de 1814, separó las atribuciones del mayordomo mayor de las del secretario de hacienda, y aquél fué desde entonces jefe independiente de la real casa.

No ha sido menos lento y trabajoso el deslinde del patrimonio de la corona y la determinación de su carácter. Las Cortes de Cádiz acometieron esta empresa, reanudando los esfuerzos que se habían hecho desde los Concilios de Toledo para distinguir en el real patrimonio la vinculación de ciertos bienes, unida á la corona, de los bienes personales ó haber privado del rey. Abolieron aquellas Cortes todos los derechos señoriales que ejer-

Digitized by Google

cían los monarcas, y ordenaron la desamortización del patrimonio, declarando bienes nacionales todos los que comprendía. Únicamente se exceptuaron de la venta los terrenos y palacios que se designaron como apropósito para el recreo de la persona del rey. Esta designación, hecha en 1814, no llegó á tener efecto, y las cosas volvieron, con el absolutismo, al anterior estado.

En 1820, Fernando VII se desprendió en beneficio de la nación, aunque con ciertas reservas, de una gran parte de los bienes de la corona, pero luego olvidó su compromiso, é Isabel II en 1865 hizo donación al Estado de los bienes del patrimonio, con excepción de los palacios y sitios reales, reservándose el 25 por 100 de los productos que diera su venta. De suerte que Isabel II hizo merced al país de bienes que las Cortes de Cádiz habían desamortizado, que Fernando VII había ya cedido en su mayor parte, y aún se reservó algunos de los que su padre renunciara y el 25 por 100 de los mismos que cedía.

La ley de 18 de Diciembre de 1869 disminuyó los bienes reservados al monarca, y el gobierno de la república dispuso, por la ley de 24 de Julio de 1873, que la hacienda se incautara del patrimonio que había servido al rey D. Amadeo, hasta que una comisión, nombrada con tal objeto, resolviera acerca del destino que debía darse á dichos bienes. No llegó esta comisión á presentar su dictamen, y una vez restaurada la monarquía, se mandó en Real decreto de 14 de Enero de 1875 hacer entrega á la administración de la real casa de los bienes destinados en 1869 para uso de los reyes. Finalmente, la ley de 26 de Junio de 1876 reconstituyó el patrimonio con los bienes enumerados en el art. 1.° de la de 12 de Mayo de 1865, sin más excepción que la de aquellos que hayan sido enajenados ó destinados á servicios públicos.

Los bienes que forman el patrimonio de la corona se hallan exentos de contribuciones y son los únicos que

Digitized by Google

conservan la condición de amortizados, pues la ley de 1865 los declara inalienables é imprescriptibles, si bien admite luego que puedan enajenarse por medio de una ley. Los bienes privados del monarca se hallan sometidos al derecho común.

La dotación de la casa real, que las Cortes de Cádiz fijaron en 10 millones de pesetas, ha tenido después muchas modificaciones, siendo la más alta la de 12.837.500 pesetas señalada á Isabel II en 1861, y la más baja la de 7.500.000 correspondiente á D. Amadeo I en el año de 1872-73.

La lista civil importa en el presupuesto corriente 9.800.000 pesetas. Ha habido, pues, más bien disminución que aumento en este gasto, sin que esto quiera decir que no puedan reducirse ó eliminarse algunas de las actuales partidas; pero es necesario tener en cuenta que varios miembros de la familia reinante perciben á título de tales, y como cargas de justicia, cantidades que se acercan á un millón de pesetas y que además el cuerpo de alabarderos y la escolta real figuran en otras secciones del presupuesto por más de 800.000 pesetas, con lo que el coste total de la monarquía excede de 11 millones. Tomando esta última cifra, vemos que es el 1,20 por 100 del presupuesto de gastos y que corresponde una peseta de lista civil á cada 160 del comercio exterior. En Inglaterra estas proporciones no llegan al medio por 100 de los gastos totales y dan una libra esterlina de lista civil por cada 1.626 de comercio internacional; en Italia son de 1 por 100 y 1 por 166 respectivamente, y en Bélgica 1,34 por 100 y 1 por 725. Los gastos de esta clase, dice Wagner, han de ser relativamente mayores en los Estados pequeños que en los grandes, porque las exigencias de una corte tienen cierto carácter común y no pueden reducirse en proporción exacta al número de los habitantes del país; pero en ningún caso el esplendor de los reyes ha de conseguirse á expensas de grandes sacrificios por parte de los ciudadanos, tanto más cuanto que,

Digitized by Google

si las circunstancias lo requieren, pueden muy bien armonizarse la dignidad y la modestia [1].

El preámbulo del proyecto [2], que luego fué la ley de 26 de Junio de 1876, en que se fijaron las dotaciones de la real casa, decía que, exigiendo las necesidades del Tesoro fuertes descuentos sobre los haberes de las clases que de él dependen, en vez de restablecer las antiguas dotaciones para someterlas luego á ese descuento, se proponían otras más pequeñas, cláusula de que habremos de ocuparnos al hablar del impuesto sobre sueldos y asignaciones.

Hoy rige la ley de 2 de Agosto de 1886, que asigna á la Regente el usufructo de la dotación del Rey para mientras dure su menor edad, y para cuando cese en la regencia las 200.000 pesetas que señaló la ley de 13 de Noviembre de 1879.

Los Cuerpos Colegisladores.—Nuestros representantes políticos, que en las antiguas Cortes y aun en los primeros períodos del moderno sistema constitucional eran retribuídos por los pueblos, no perciben hoy sueldo ni indemnización alguna, y por eso los gastos del poder legislativo son menores en España que en las demás naciones, donde por regla general se observa aquel otro principio. Sin embargo, gastan las Cámaras 1.749.205 pesetas, de las cuales 626.035 son para el Senado y 1.123.170 para el Congreso, y esto es sin duda demasiado cuando sólo ha de atenderse con tales recursos al sostenimiento de las oficinas auxiliares, servidumbre, calefacción, alumbrado, etc. Estas partidas se fijan y discuten en sesión secreta y luego no se examinan en las públicas, ni se detallan en el presupuesto general. Ignoramos cuáles son las razones que puede haber para esto, y parece además que las Cámaras, llamadas á juzgar ante el país los gastos de los otros poderes, debían dar ejemplo de su seve-

---

1 *La scienza delle finance.*—Trad. de Boccardo, lib. I, pág. 198.

2 R. D. de 22 de Abril de 1876.

Digitized by Google

ridad con los propios; que no es en el privilegio, sino en la justificación, donde deben apoyarse y buscar su prestigio las instituciones. Así, al ver cómo crecen esos gastos, siete veces mayores hoy de lo que eran en 1854, y que se han duplicado desde 1872, hay motivo para pensar que existe alguna arbitrariedad y exceso en ellos, sobre todo respecto del Congreso.

El poder ejecutivo está desempeñado por un presidente y ocho ministros, que forman el Consejo de la corona; cada ministerio tiene á su cargo los ramos que á continuación se expresan: de la Presidencia sólo depende el Consejo de Estado; el ministerio de Estado sostiene las relaciones internacionales; el de Gracia y Justicia cuida de los asuntos del clero católico y de la administración de justicia; los de Guerra y Marina, como indica su nombre, dirigen el ejército y la armada; el de Gobernación comprende la administración general, el orden público, la beneficencia y los correos y telégrafos; el de Fomento está encargado de la agricultura, la industria y el comercio, la instrucción pública, las obras públicas y la estadística; el de Hacienda administra el Tesoro público, y el de Ultramar atiende á las colonias.

La Presidencia del Consejo de ministros, apesar de lo exiguo de sus funciones, cuesta 218.500 pesetas, de las que 107.000 son para gastos de material y representación. El Consejo de Estado con el Tribunal de lo contencioso invierte 935.167 pesetas en personal y 30.550 en material, cantidades que aún pudieran darse por bien empleadas si ese alto cuerpo tuviera más independencia y se constituyese con miras más elevadas que el interés de los partidos políticos, ya que además de ejercer sus funciones contenciosas, informa no sólo en los graves asuntos del Gobierno, sino hasta en muchas cuestiones de escasa trascendencia, porque la administración halla muy cómodo solicitar á cada paso su dictamen y conformarse con él. Sin embargo, el Consejo de Estado, necesario en la monarquía absoluta, porque limitaba algo la

Digitized by Google

arbitrariedad del poder é ilustraba á los secretarios del despacho, ha perdido mucha de su importancia en los gobiernos constitucionales al lado de la representación popular que existe en ellos. El Consejo, por otra parte, tendría razón de ser si fuera el único cuerpo consultivo de la administración; pero cuando cada uno de los ramos de ésta tiene organizados consejos especiales, juntas y comisiones facultativas, es indudable que tantas ruedas entorpecen la marcha y dañan á los intereses del Estado.

La organización de cada uno de los ministerios es distinta y no puede apreciarse en ellos cuáles son los gastos de carácter general y los imputables á los servicios especiales de que cuidan; por eso nos limitamos á indicar: que el número de ocho ministerios pudiera fácilmente reducirse, incorporando, por ejemplo, el de Estado á la Presidencia del Consejo, y haciendo uno solo de los de Guerra y Marina; que los ministros disfrutan un sueldo de 30.000 pesetas y disponen además de fuertes consignaciones para material de oficinas, imprevistos, etc., cuya justificación es imposible ó muy difícil, y por último, que el ministerio de Ultramar no figura en los presupuestos generales, distribuyéndose el importe de sus gastos en los parciales de las provincias ultramarinas. Este sistema, cuyo objeto no puede ser otro que el de ocultar ó disminuir artificialmente el total de los gastos del Estado, pugna con las exigencias constitucionales y los principios de la contabilidad pública, aparte de otras consideraciones, porque el presupuesto de Filipinas no se presenta á las Cortes. Aun admitiendo esa consignación especial de ciertos gastos sobre recursos determinados, el mismo resultado se obtendría sin inconveniente alguno llevando al presupuesto de ingresos las cantidades con que las colonias satisfacen el coste de su administración central.

II. Al determinar en el capítulo anterior la cifra de los *gastos militares*, obteníamos la enorme cantidad de

Digitized by Google

227.097.839, reuniendo en una suma los presupuestos de Guerra y Marina de la Península [1] y el importe de las clases pasivas de ambos ramos, con deducción de la guardia civil; pero todavía pudiéramos agregar á ese guarismo una parte al menos de las 14.864.479 pesetas que cuesta el cuerpo de carabineros, consagrado al servicio de la hacienda, porque este instituto se halla incorporado al ejército, alterna muchas veces con él para los servicios militares en los períodos de paz, y en caso de una guerra entra en batalla junto á las tropas de línea. Prescindamos de este dato, por más que deba tenerse en cuenta para juzgar nuestros gastos militares, y atengámonos á aquella suma, que es próximamente, como ya sabemos, el 25 por 100 del presupuesto.

Los gastos similares de Inglaterra y Francia importan el 24 por 100 de los totales del Estado, los de Italia el 20 por 100, los de Bélgica el 14, y comparadas las atenciones de guerra con el comercio exterior, son en la primera de esas naciones un 5 por 100, en Francia un 9, en Italia un 12, en Bélgica no llegan al 2, y en España son el 12 $^1/_2$.

Los números ofrecen una demostración bien cumplida de cómo son excesivos en todas partes los gastos militares, y de la exorbitancia que alcanzan especialmente entre nosotros. La generalidad del mal no disculpa nuestro yerro, y menos aún la exageración con que le cometemos; pero además, nosotros no tenemos la situación, ni los intereses políticos, ni podemos alimentar las aspiraciones que en otros pueblos sirven de motivo, ó de pretexto al menos, para la organización militar y sus dispendios.

Un hombre público que goza en nuestra patria reputación de eminente ha dicho que la importancia de las naciones se mide por la cantidad de las armas que ma-

---

[1] Los presupuestos de las provincias de Ultramar arrojan un total de 69.410.410 pesetas para atenciones de Guerra y Marina.

Digitized by Google

nejan y el peso de los proyectiles que pueden lanzar sobre sus enemigos; mas aun siendo hoy dominante este principio—que significa en último término la vuelta á la barbarie primitiva,—parece más razonable combatirle que apoyarle. Entre que se diga de España que dispone de 90.000 soldados, pero es un pueblo ignorante, pobre y desorganizado, ó que pueda decirse de nosotros que no tenemos más que 45.000 hombres dedicados á las armas, pero en cambio progresamos en todos los órdenes de la cultura, tenemos mucha moralidad y gran riqueza, nosotros preferimos sin vacilar esta última situación á la primera, aun desde el punto de vista de la guerra misma, porque un ejército que abruma al país agota sus fuerzas y le condena á la impotencia cuando es preciso hacer un esfuerzo vigoroso, mientras que una nación que reserva sus elementos halla en los instantes críticos energía y recursos de todo género para sostener la lucha armada. Todos los esfuerzos que hagamos para ocultar nuestra debilidad, sólo servirán para aumentarla, y esos grandes sacrificios que se exigen al país, ni han de permitirnos alternar con las potencias de primer orden, ni son necesarios en relación con las naciones de categoría inferior. El poder militar será tan provechoso como se quiera; pero en tanto que da lugar á un gasto, ha de someterse, como las demás necesidades, sin excepción alguna, al límite que en cada país señale el estado de la riqueza. Wagner dice que la fuerza armada debe organizarse atendiendo no sólo á la consideración de los recursos interiores, sino *principalmente* á las exigencias y peligros que vienen del exterior; mas este criterio, propio sin duda de las circunstancias extraordinarias y de momentos determinados, no puede aplicarse á la vida normal de las naciones, porque sería preciso generalizarle, y habría que decir por igual razón que la justicia y la enseñanza y las obras públicas deben dotarse prescindiendo de su coste y según exijan el derecho, la cultura y los intereses del país. ¿Adónde iría á parar un

Digitized by Google

presupuesto formado con arreglo á tal sistema? El *cuánto* de las satisfacciones que se obtienen por medio de la riqueza sólo puede determinarse de ordinario por motivos económicos, y ante ellos han de ceder y conforme á ellos han de armonizarse las impaciencias excusables de militares y jurisconsultos, de sabios y de ingenieros. Ese mismo autor reconoce, sin embargo, que los gastos militares se han elevado desde hace poco tiempo á un grado que amenaza el bienestar de los pueblos y que exige imperiosamente reducciones.

Y es de advertir que el sostenimiento del ejército, con el servicio obligatorio, importa mucho más de lo que se consigna en el presupuesto del Estado, porque reclama además grandes sacrificios á los ayuntamientos, á las provincias, á las familias y á los mismos ciudadanos que ingresan en las filas, y porque supone la inversión de un capital cuantiosísimo dedicado á cuarteles, parques, arsenales, etc., cosa que, si sucede en todos los servicios públicos, toma en éste proporciones mayores que en ninguno.

Decimos todo esto suponiendo que nuestros gastos militares mantienen un ejército numeroso y bien organizado y una poderosa marina de guerra. ¡Qué habremos de decir si ahora resulta que nuestro ejército es débil y pequeño, y nuestras fuerzas navales del todo insignificantes! Y como es por desgracia cosa harto conocida y á la vista el que en realidad así sucede, sólo nos incumbe buscar en la distribución que reciben los fondos del presupuesto la causa de tan tristes resultados.

El ministerio de la Guerra, que tiene á su cargo las fuerzas terrestres, gasta hoy para sus atenciones de la *Península* 133 millones [1].

Pues bien; lo primero que llama la atención al recorrer los capítulos del presupuesto es la exigüidad de los

---

[1] Deducida la guardia civil y aumentado el presupuesto extraordinario.

Digitized by Google

créditos que se destinan al *material de guerra*, apesar del aumento que han recibido en este año. Con el servicio obligatorio el coste del soldado no puede ser más módico, porque sólo importa el haber de cada uno 280 pesetas anuales por término medio en las diferentes armas é institutos del ejército, y sin embargo, los gastos del personal lo absorben todo. Las consignaciones de material suman reunidas 38 millones; pero figuran entre ellas 11 para acuartelamiento y hospitales, 8 por premios de enganches, cruces pensionadas y alquileres de oficinas, atenciones todas que se aplican al sostenimiento del personal y para la alimentación del ganado afecto á los servicios militares y quedan únicamente para material de guerra 12 millones, de los cuales una buena parte se dedica á indemnizaciones, pluses, gratificaciones, etc.

De aquí el que la organización defensiva, que es la propia de nuestras circunstancias y exige grandes construcciones militares y reservas numerosas, se halle desatendida ú olvidada, porque las costas y fronteras se encuentran desguarnecidas; no hay en el interior plazas fuertes ni campos atrincherados, nuestras fuerzas de reserva son puramente nominales, y el ejército no tiene armamento moderno, ni material de campaña, ni parque sanitario.

Se baja el número de soldados y el material se abandona; pero no disminuyen por eso los gastos militares, y el coste medio de cada combatiente es mayor entre nosotros que en las naciones bien organizadas.

¿Cómo se invierte, pues, el presupuesto de Guerra?

En sostener una administración central del ramo, compuesta de la Subsecretaría, diez secciones, siete inspecciones 6 direcciones generales y un gran número de consejos, juntas y comisiones, que comprende 60 plazas de oficiales generales y más de 600 de jefes y oficiales, amén de los escribientes, porteros, etc., las cuales absorben 3.700.929 pesetas.

En mantener una doble organización que es á la vez

Digitized by Google

territorial y por cuerpos de ejército, porque consta de distritos, provincias militares, zonas, etc., y de divisiones, brigadas, etc., con lo que se multiplican los mandos, las oficinas y los empleos, y se gastan en la administración provincial 10.528.156 pesetas. Gracias á este sistema, el elemento burocrático ha adquirido en el ejército grandes proporciones y nuestros militares tienen más de oficinistas que de guerreros.

En sostener un número desproporcionado de generales, jefes y oficiales, que son 12.399 sin contar los de la guardia civil (803), prescindiendo también de 4.583 oficiales que figuran en la escala de reserva, y de los generales de cuartel y de reserva, que gastan ellos solos 2.165.312 pesetas. Para dar colocación á tan numeroso personal, se han recargado los cuadros del ejército y se han creado multitud de plazas inútiles que embarazan el servicio. Cada regimiento de infantería tiene 59 jefes y oficiales para una fuerza nominal de 778 hombres de tropa, y cada batallón 32 y 404 respectivamente; en caballería los oficiales son 40 y los soldados 439; en artillería é ingenieros las proporciones son muy semejantes. Los jefes y oficiales de reemplazo importan, sin embargo, 535.876 pesetas.

En recompensar pródigamente servicios ordinarios y méritos supuestos en los amigos del Gobierno [1]; en otorgar *comisiones activas*, cuyo objeto es por lo común desconocido, pero que absorben 1.842.650 pesetas; en el entretenimiento de unas 90 músicas que separan de las filas más de 2.500 hombres y cuestan millón y medio de pesetas; en trasportes militares (1.031.000) que ocupan una movilidad innecesaria y un abuso considerable en la franquicia que disfrutan los individuos del ejército

[1] Según se dijo en el Congreso, al discutir el presupuesto de Guerra para 1884-85, las cruces otorgadas durante la última guerra civil, sin contar, respecto á las clases de tropa, más que las pensionadas, ascendieron al número de 150.000.

Digitized by Google

cuando viajan por asuntos del servicio; en *gastos imprevistos* 200.000 pesetas, y 125.000 en *confidencias*, que no pudiendo ser de planes enemigos tendrán que referirse á un espionaje poco en armonía con el espíritu que debe dominar en el ejército.

Y finalmente, porque no hemos de prolongar más este examen, en una administración militar que gasta 4 millones y no interviene realmente ni garantiza la ejecución del presupuesto.

Las consecuencias de todo esto son: que no pueden sostenerse sobre las armas los 90.916 hombres de tropa que la ley señala como actual efectivo del ejército, hay que acudir al licenciamiento temporal de los soldados, y deducidos de los que hay en las filas; los músicos, la nube inmensa de escribientes, ordenanzas, asistentes, rebajados de los cuerpos, etc., quedan en cuadro y el contingente real es muy exiguo; que los jefes y oficiales, éstos sobre todo, cuyas dotaciones son mezquinas y cuyo porvenir está cerrado por el exceso que hay en todas las escalas, viven en profundo malestar, disgustados de su profesión y solicitados de continuo por tendencias opuestas á sus deberes, y por último, que el país no dispone, como ya hemos dicho, de una fuerza militar en relación con los penosos sacrificios que hace para mantenerla.

El remedio de esos males, una vez conocidas las causas que los producen, debería buscarse reduciendo el ejército á 60.000 hombres efectivos dotados del material y de la organización más perfectos, simplificando la administración y el mando, para abolir el expedienteo y los cargos inútiles, cerrando las academias militares, en tanto que subsista el exceso de oficiales, y dando á éstos, en comisión, destinos inferiores á su categoría, porque mejor es que un comandante desempeñe las funciones de capitán y las del alférez un teniente, que no el que uno y otro se encuentren de reemplazo. Las economías que con estas medidas se lograran, podrían dedicarse al ali-

Digitized by Google

vio del presupuesto, al aumento de los sueldos pequeños y á mejorar la organización de la reserva.

No menos grave que eso que ocurre con el ejército de tierra es lo que sucede con la marina. Sus gastos, que en el presupuesto de 1872-73 eran de 20 millones, han subido continuamente hasta llegar á los 57 que hoy importan. Además, los presupuestos extraordinarios han destinado sumas muy importantes á la marina militar, y sólo en 1859 se le abrió un crédito de 112 millones de pesetas, que se amplió luego en otros 65 millones. Perdióse aquella ocasión de asentar el porvenir de nuestra armada, dotando á los arsenales de todos los elementos necesarios, despilfarráronse aquellos recursos, y luego cada día se han manejado peor los fondos del presupuesto en este ramo. Ahora la ley de 7 de Julio de 1888, en vista de que nos hallábamos sin buques, aprobó un presupuesto de 171 millones de pesetas, que debía destinarse á la construcción de una nueva flota, y si bien se ha gastado ya una mitad de esa suma, sólo hemos conseguido obtener de ella tres ó cuatro barcos de buenas condiciones, porque las construcciones resultan siempre caras y muy á menudo malas.

Es verdad que en este mismo año presupuestan para la marina: Inglaterra 375 millones, Francia cerca de 200, é Italia 125; mas, por ventura, ¿nuestros escasos barcos mandan, en relación con su coste, un poder naval proporcionado al de las magníficas escuadras con que esas naciones cuentan? Lejos de esto, todos reconocen que nuestra debilidad es mayor en los mares que por tierra.

El vicio de que adolece la organización de nuestra marina se manifiesta en el hecho de que ordinariamente han sido mayores en ella los gastos del personal que los del material. En el presupuesto para 1891-92, los gastos ordinarios suben á 32.005.205 pesetas, y de ellas sólo 1.300.000 se dedican á entretenimiento y conservación del material flotante; de manera que, aun invir-

Digitized by Google

tiéndose este año 7 millones para interés y amortización del anticipo hecho por la Compañía Tabacalera para la construcción de la escuadra, y 25 millones del presupuesto extraordinario para buques nuevos, todavía las atenciones de esta clase importan relativamente menos que los otros gastos de la marina de guerra. La administración central del ramo cuesta 1.113.227 pesetas; los tres departamentos marítimos, cada uno de los cuales tiene más personal que el ministerio, absorben 1.875.158 pesetas y la administración provincial, en junto, 8.949.174. La dotación de jefes, oficiales y marineros importa más de 10 millones, y la de infantería de marina 2.274.469. Son de notar por lo excesivo los gastos de la justicia en este ramo, que se acercan á 300.000 pesetas, y los de enseñanza para los oficiales de la armada, que ascienden á 2 millones y medio. ¿Cuánto debiera importar, siguiendo esta relación, el presupuesto de instrucción pública en el Ministerio de Fomento?

En resumen, la situación de la marina es análoga á la del ejército, por lo que hace al servicio y á su coste, y la única diferencia que hay entre ellos consiste en que es mejor la condición personal de los jefes y oficiales de la armada que la de los militares que sirven en tierra.

Búscase el término de semejante estado de cosas por caminos diferentes, que paran todos en reclamar una dotación mayor para la marina de guerra; pero cansados nosotros de ver que cuanto más se la atiende menos se consigue, y que cada día maneja peor los recursos que se le entregan, nos inclinamos más bien á la conveniencia de rebajar sus asignaciones, porque de este modo, aunque siguiéramos sin barcos, obtendríamos al menos la ventaja de disminuir el presupuesto.

III. Éste es el lugar que corresponde también al examen de las cantidades invertidas en el sostenimiento de las relaciones internacionales, por medio de los agentes diplomáticos y del cuerpo consular. El ministerio de

Digitized by Google

Estado, á cuyo cargo está, como hemos dicho, este servicio, gasta 5.138.192 pesetas; de ellas 481.900 son para la administración central, ó sea el ministerio, 2 millones para el cuerpo diplomático, y poco más de uno para el cuerpo consular. La progresión de nuestros gastos diplomáticos es aún más rápida que en otros servicios, y no puede justificarse con el crecimiento de la importancia política de España. Son inútiles ó muy excesivos los correos de gabinete, lo son también los gastos de viaje del cuerpo diplomático, los de iglesias y misiones, que importan 598.200 pesetas, los de correspondencia, los de vigilancia y reservados y otros en que pudiera hacerse considerable rebaja.

La diplomacia tradicional ha perdido su interés y casi toda su eficacia; su aparato es completamente inútil, y como, por otra parte, nuestra situación política y económica no autoriza vanas ostentaciones, cuadrando mucho más á la una y á la otra la severidad y la modestia, pudieran redúcirse el número y la categoría de nuestros representantes en las cortes extranjeras, sin que perdiera con ello nadie más que la docena de hombres políticos que alternan en las embajadas. En cambio, la institución de los cónsules, utilísima para favorecer los vínculos amistosos y las relaciones comerciales entre los pueblos, debería fomentarse, aumentando su número y su importancia.

Es de advertir, además, que los diplomáticos apenas satisfacen otras necesidades que las de la vanidad, y no nos producen más que desaires y algún disgusto, en tanto que las oficinas consulares dan lugar á un ingreso para el Tesoro, que examinaremos más adelante y que es mayor que sus gastos.

***

En la sección de *Obligaciones generales* de nuestro presupuesto figuran, además de la lista civil y de las asignaciones para las Cámaras, las *clases pasivas*, las cargas

Digitized by Google

de justicia y los intereses y amortización de la deuda del Estado; pero el gasto de las clases pasivas, aunque de carácter general, no merece la consideración de político, y ya hemos hablado de él, y los desembolsos á que dan lugar las llamadas cargas de justicia y la deuda, cuya naturaleza es idéntica, hemos visto en la *Parte general* que, según nuestra doctrina, tiene gran importancia el que se los comprenda en el presupuesto extraordinario.

Digitized by Google

IV

Gastos para la realización inmediata del derecho.

Hemos lamentado ya en la *Parte general* [1] que la administración de justicia no sea considerada y atendida en el presupuesto como el fin más esencial é importante del Estado, y hemos de hacer notar ahora que ese contrasentido en que incurren las naciones más adelantadas se marca especialmente en nuestra patria.

En efecto, los 16.136.863 pesetas que importan las obligaciones civiles del Ministerio de Gracia y Justicia, incluyendo los establecimientos penales, no son más que el 1,74 por 100 del total consumo público, el 5 por 100 de la deuda del Estado, el 6 por 100 de los gastos militares y el 39 por 100 de los de carácter religioso. Además, es necesario tener en cuenta que hay que rebajar de esos gastos una parte de los rendimientos del papel sellado que, como veremos en su lugar, no puede determinarse exactamente, y los productos que se obtienen de los establecimientos penales.

Las consecuencias de esta falta de dotación de la justicia son que los tribunales se hallan mal organizados y peor retribuídos; que no disponen de los medios materiales y de los elementos que necesitan para llenar cumplida y decorosamente su misión importantísima; que

[1] Tomo I, pág. 169.

Digitized by Google

apenas son conocidas instituciones tan precisas como la de una policía inteligente y activa que sea verdadero brazo de la justicia social; que no se ha pasado de ensayos incompletos en materia de establecimientos penales en que se consiga la corrección del delincuente; y en suma, que en lo civil como en lo criminal, la justicia, barata para el Estado, es onerosísima y muchas veces inaccesible para los que se ven obligados á demandarla.

En España, por regla general, han sido siempre rectos los tribunales y bien administrada la justicia. San Fernando la personificó en el rey y aun la administraba él mismo en días determinados, haciéndose la demás en su nombre, como aún se observa en nuestros días. Alfonso XI aumentó las audiencias creadas por Enrique II, y los Reyes Católicos mejoraron su organización. La administración de justicia estuvo descuidada durante la casa de Austria, y aunque los Borbones intentaron alguna reforma, nada se hizo notable hasta que D. Juan Bravo Murillo en 1851 abandonó el sistema, siempre seguido, de la retribución directa de la justicia por los particulares, estableciendo para la magistratura dotaciones fijas, satisfechas por el Estado.

Los sueldos de jueces y magistrados, aunque aumentados recientemente, son pequeños todavía, y el material de los tribunales, sobre todo en los inferiores, no existe ó es indecoroso. El Estado además sólo retribuye entre nosotros el personal de magistrados, jueces y fiscales, y prescinde de la mayor parte de los auxiliares del tribunal que intervienen en los pleitos y causas. Si las funciones de los abogados, procuradores, escribanos, peritos, alguaciles, etc., interesan únicamente á las partes que actúan en el juicio, á ellas toca decidir libremente si han de valerse ó no de ellos, y remunerarlos en caso afirmativo; mas si el empleo de tales funcionarios se considera indispensable para que el tribunal marche con regularidad y la justicia sea bien administrada—respecto de algunos de ellos esto es incuestionable,—y en tal

Digitized by Google

concepto se imponen sus servicios entonces, es porque tienen un carácter tan social como el del juez mismo, y deben ser pagados en igual forma que lo sea éste. En otros términos: si en el sistema de la justicia retribuída, en todo ó en parte, el Estado *anticipa* y *asegura* la paga del magistrado, que el particular satisface indirectamente por medio del sello público, otro tanto ha de hacer aquél con todos los agentes reconocidos como necesarios, abonando, siquiera provisionalmente, las retribuciones que deban percibir. De otra manera, el Estado sólo cumple una parte de sus deberes, y los jueces, en vez de servidores fieles, tienen á su lado enemigos codiciosos é interesados en la injusticia.

Los gastos de la justicia son todos insuficientes para su objeto: no es bastante el millón de pesetas que se consigna para *indemnizaciones á testigos y peritos, dietas de jurados y abono de gastos á los funcionarios de las carreras judicial y fiscal*; no se comprende cómo puede retribuirse con 31.000 pesetas el servicio de los *médicos forenses*; ni de qué modo se harán con 32.000 pesetas todos los *análisis químicos* que necesitan pedir los tribunales, y es, por último, irrisorio que se dediquen 10.000 pesetas á *gastos de policía judicial y demás de carácter reservado*, cantidad que apenas bastaría para remunerar los servicios de *un agente* digno de este nombre. Es de advertir, además, que el Estado no costea las cárceles y deja este servicio á cargo de las Diputaciones y Ayuntamientos [1].

Al lado de estas escaseces se encuentran algunos gastos innecesarios ó reducibles, tales como las 345.750 pesetas del personal de la secretaría del ministerio y las 105.000 que cuesta la dirección de los registros y el notariado, centro que, si pudo mantenerse en tanto que se vencían las dificultades consiguientes al planteamien-

---

[1] El presupuesto de 1890-91 mandó que se suprimieran 20 Audiencias de lo criminal en atención á que su número es realmente excesivo; pero esta disposición no ha tenido aún cumplimiento.

Digitized by Google

to de la ley hipotecaria, hoy no tiene ya objeto ni funciones de importancia.

Pero, en general, este ramo se halla muy abandonado, y nosotros, que buscamos siempre la manera de proponer rebajas en los gastos públicos, creemos innecesario un aumento considerable en los que se dedican á la administración de justicia.

Otro tanto sucede con el servicio de seguridad á cargo de instituciones que, aun dependiendo de las autoridades gubernativas, deben ser consideradas en este sitio porque auxilian la acción de los tribunales y completan sus funciones.

Ya hemos dicho que la policía judicial en realidad no existe; la administrativa comprende los ramos de vigilancia y sanidad, incluídos entre los del ministerio de la Gobernación. Nuestras leyes, inspirándose en el sistema *preventivo*, son muy dadas á la intervención administrativa y á ensanchar la tutela del Estado; pero al mismo tiempo el presupuesto no suministra los medios necesarios para hacer eficaces las disposiciones reglamentarias, y es indispensable para que esa contradicción desaparezca, por una parte, que el legislador se proponga la *represión* como objeto, y por otra, que la hacienda no escatime los recursos dedicados al sostenimiento de la policía. La seguridad del castigo detiene mucho más á los criminales que las precauciones de la ley y que todas las artes de los inspectores y comisarios, y si no conviene multiplicar las funciones y los institutos administrativos, es en cambio natural que se dote á los establecidos de los elementos precisos para que su misión se vea cumplida.

La policía de seguridad cuesta en el Ministerio de la Gobernación 3.713.184 pesetas, de las cuales, 1.908.210 se invierten en Madrid y 500.000 pesetas son para *gastos reservados y extraordinarios*; en el Ministerio de Estado hay otras 120.000 pesetas de gastos de *vigilancia y reservados*. El cuerpo de orden público apenas presta servicio fuera de las capitales de provincia, y su personal, por lo

Digitized by Google

exiguo del número, por la manera como se nombra y por lo mezquino de las retribuciones, dista mucho de tener las circunstancias que necesita. Hay provincias, como la de Cáceres, cuya vigilancia está encomendada á 17 funcionarios, de los cuales, el que mayor dotación goza tiene un sueldo de 2.000 pesetas. ¿Qué servicio puede esperarse de tales elementos? En la mayor parte de la Península la seguridad se halla exclusivamente al cuidado de la guardia civil, que apesar de su denominación, es el cuerpo más militar de todos los que constituyen la fuerza pública, y su sostenimiento absorbe en el ministerio de la Guerra 17.854.466 pesetas y 750.000 en el de Gobernación; pero estas sumas, aunque crecidas y reducibles en muchos pormenores, pueden darse por bien empleadas en razón á que el instituto da excelentes resultados. Sólo es de desear que sea mayor su dependencia de las autoridades civiles y más íntimas sus relaciones con la administración de justicia.

La policía sanitaria invierte, sin computar los gastos generales, 710.992 pesetas, de las que 630.567 son para la sanidad marítima y el resto para el Consejo de Sanidad y el instituto de vacunación. Este servicio es tan deficiente, que cuando la salud pública sufre alguna alteración considerable es necesario improvisarlo todo, y así, ante el temor de una epidemia, el decreto de 31 de Julio de 1891 abrió para atenderla un crédito extraordinario de 980.000 pesetas, que se han reducido luego á 480.000 por otro decreto fecha 17 del inmediato Noviembre.

Digitized by Google

V

Gastos en materia de religión y moralidad.

I. Conocidos son ya nuestros principios en cuanto á la relación de las Iglesias y el Estado, y el criterio que entendemos debe aplicarse á los gastos públicos de carácter religioso [1]. Cumplen las religiones un fin social tan atendible para el poder público como los otros en que se desenvuelve la vida humana, y tienen, por consiguiente, un derecho incuestionable á la subvención, al auxilio por parte de los Gobiernos; mas la determinación de esta necesidad y de la medida en que corresponde satisfacerla por medio de la coacción y del impuesto han de regirse por los preceptos que señalan los límites naturales del consumo público. La autoridad civil, que conoce los recursos económicos, es la que debe fijar la *cantidad* asignable á la esfera religiosa, así como las autoridades eclesiásticas son las únicas competentes para decidir acerca del *empleo* de esos medios que el Estado proporciona.

Ahora bien, la aplicación de estos principios, tratándose del presupuesto español, ha de conciliarse con los antecedentes y especiales circunstancias que ofrece la historia de nuestra patria, donde tan prolongadas é íntimas relaciones han venido sosteniendo el Estado y la Iglesia católica, donde esta creencia ha sido el elemento

---

[1] Tomo I, págs. 113 y 171.

Digitized by Google

más constante y enérgico de la unidad nacional, y es hoy la seguida por el mayor número de los españoles, donde se han celebrado, además, entre ambas entidades pactos y convenios, que deben ser respetados en tanto que no se modifiquen con la solemnidad necesaria.

Convertidos los godos del arrianismo á la religión católica, principiaron desde luego, en su entusiasmo de neófitos, á hacer al clero importantes concesiones, hasta el punto de mezclarle ya en tiempo de Recaredo en el gobierno político. La reconquista unió más íntimamente á la Iglesia y la monarquía, que luchaban juntas, llegando á confundirse, y los reyes premiaron los esfuerzos del clero otorgándole tierras y derechos. La Iglesia, con su sagaz conducta, supo obtener una retribución inmensa de los servicios que en realidad prestó durante la Edad Media, y sus riquezas y su poder subieron de día en día hasta engendrar el temor de que todo lo absorbiese y llegara á ser la única propietaria. Alarmado el poder civil y celoso de sus intereses, intentó detener esa corriente por donde iba creciendo el influjo de la Iglesia, primero creando obstáculos á la *amortización*, luego obteniendo participación en las *rentas eclesiásticas*, y por último iniciando la *desamortización*, que al cabo hubo de llevarse á efecto de una manera violenta.

La Iglesia contaba para su sostenimiento con la contribución del *diezmo*, cuyos productos calculaba Canga-Argüelles á fines del pasado siglo en 92 millones de pesetas anuales, con las rentas de la inmensa riqueza inmueble que había acumulado, y con el importe de los derechos parroquiales, que el Concilio IV de Letrán vino á hacer obligatorios. Suprimida la contribución del diezmo por las leyes de 29 de Julio de 1837 y 31 de Agosto de 1841, el Estado se impuso, al abolirla, la obligación de mantener el culto y clero católicos. Estableciose, al efecto, una contribución especial, denominada de culto y clero, que desapareció al hacerse en 1845 la reforma del sistema tributario, y entonces se consignó la dota-

Digitized by Google

ción de la Iglesia sobre la contribución territorial, hasta que borrándose luego esta especie de prenda ó garantía, quedaron las obligaciones eclesiásticas en la misma condición que las demás del Estado. La ley de 21 de Julio de 1838 fijó la dotación del culto y clero, y después han ofrecido estos gastos las variaciones siguientes:

AÑOS	Pesetas.
1845.....	36.070 919
1855.....	40.530.518
1864-65.....	53.116.135
1870-71.....	49.041.349
1876-77.....	53.166.125
1885-86.....	42.458.461
1891-92.....	41.215.257

La comparación entre esos presupuestos no puede hacerse con exactitud, porque las vicisitudes de la desamortización eclesiástica han hecho que se computen, de uno ú otro modo, ó dejen de computarse en la dotación del clero los productos de sus bienes. Consumada hoy la desamortización, la Iglesia ha recibido inscripciones intrasferibles de la deuda por el importe en venta de sus propiedades; pero los intereses de esos títulos no se abonan, porque su valor habría de deducirse de la asignación del presupuesto. No es, sin embargo, la cantidad que éste consigna en el ministerio de Gracia y Justicia, bajo el epígrafe de *Obligaciones eclesiásticas*, la única que el Estado satisface con aplicación á las necesidades de la Iglesia católica; hay además, en las diferentes secciones del presupuesto, partidas de consideración que tienen el mismo objeto; así, los regulares exclaustrados cobran, entre las clases pasivas, 363.930 pesetas; Guerra gasta en el vicariato general castrense 25.800, y sostiene luego los capellanes y el culto en los cuerpos del ejército y en los establecimientos militares, que invierten unas 400.000; Marina dedica otras 300.000 pesetas próxi-

Digitized by Google

mamente al servicio religioso de la armada; Estado paga 120.000 al Tribunal de la Rota, y 30.000 al Nuncio; Gobernación, en el ramo de establecimientos penales, y los demás ministerios en dependencias diversas, todos hacen algunos gastos de esta clase. El clero percibe además los *derechos de estola y pie de altar*, cuya exacción está reconocida y sancionada por las leyes civiles. Prescindiendo de todos esos conceptos, y ateniéndonos á la dotación, que tiene carácter general y obligatorio por virtud del Concordato sancionado como ley por la de 17 de Octubre de 1851, resulta que los gastos religiosos son casi el 4 $^1/_2$ por 100 del total del presupuesto, importan mucho más que el doble de la administración de justicia, y son tres veces mayores que los dispendios hechos por el Estado en favor de la enseñanza y de la beneficencia reunidas.

Esas relaciones dicen ya que nuestro presupuesto eclesiástico es desproporcionado y excesivo; pero nos convenceremos más de ello viendo la extensión que se da á esos mismos gastos en las naciones donde el catolicismo tiene más arraigo. La comparación no puede hacerse con los presupuestos de Austria é Italia, donde son muy exiguas las atenciones religiosas del Estado, porque allí se sigue otro sistema para la dotación del clero; pero en Francia, que tiene con nosotros mucha semejanza en este punto, el presupuesto satisface á la Iglesia 45 millones de francos, que son el 1,20 por 100 de los gastos del Estado. De manera que cada francés paga por obligaciones religiosas 1 franco 18 céntimos, y cada español 2,41.

Los motivos especiales que ya conocemos justifican entre nosotros alguna elevación en los gastos religiosos; pero no tanta, ciertamente, como la que resulta de las comparaciones que hemos hecho. La retribución que en España se da á la Iglesia católica ofrece tres aspectos, conforme á lo que dejamos indicado: es primero subvención ó auxilio del Estado á la esfera religiosa; es luego

Digitized by Google

compensación del diezmo suprimido; y es, finalmente, indemnización por los bienes desamortizados. Como subvención, la cantidad es sumamente excesiva, y no podría sostenerse con este título ni siquiera la mitad de la partida. En cuanto al diezmo, que era una prestación puramente canónica, no exigible civilmente, si el Estado se extralimitó al suprimirle, antes había hecho lo mismo en sentido inverso, reconociéndole como obligatorio, y lo único que hoy puede pedírsele es que deje á la Iglesia la libre facultad de reclamar á los fieles todas aquellas prestaciones que considere necesarias para sus fines. Que la Iglesia tiene derecho á una indemnización por sus bienes desamortizados, es cosa incuestionable; mas para fijar el tanto de lo que el Estado debe por este concepto, hay que tomar en cuenta: primero, que una gran parte de la amortización eclesiástica se logró conculcando las repetidas disposiciones legales que la limitaban ó se oponían á ella; segundo, que las propiedades de la Iglesia estuvieron por largo tiempo é indebidamente exentas de toda carga fiscal; y tercero, que tales bienes fueron muchos de ellos adquiridos por razón de los servicios que la Iglesia desempeñaba en otras épocas, y sufrían, por consiguiente, como cargas la beneficencia, la enseñanza y otras atenciones que hoy pesan sobre el Estado.

La liquidación de los derechos respectivos del Estado y de la Iglesia, hecha conforme á esas bases, saldaría equitativamente unas cuentas que son ya muy antiguas y embrolladas, permitiría una reducción considerable del actual presupuesto eclesiástico, y prepararía la solución definitiva de todas estas cuestiones, que debe consistir, como va dicho, en que el Estado entregue una cantidad proporcionada á los recursos del país y á las necesidades de la Iglesia, y el que ésta disponga de tal suma con absoluta independencia del poder civil.

La revolución de Septiembre trató de aprovechar, para disminuir el presupuesto eclesiástico, la ocasión que

Digitized by Google

presentaban, por una parte la actitud de Roma, y por otra el haberse negado á jurar la Constitución de 1869 la inmensa mayoría del clero, que dejó por consiguiente de cobrar sus dotaciones, y el ministro de Gracia y Justicia, Sr. Montero Ríos, llevó á las Cortes, por decreto de 2 de Octubre de 1871, un proyecto, cuyo notabilísimo preámbulo contiene detenidas reflexiones y muy curiosos datos acerca del asunto. La parte preceptiva de aquella disposición fijaba en 31.147.065 pesetas la dotación del culto y clero, y dividía luego esa suma en tres secciones, poniendo á cargo del Estado las *obligaciones generales eclesiásticas,* á cargo de las provincias el *presupuesto diocesano,* y á cargo de los ayuntamientos el *presupuesto parroquial* [1]. Aunque aquel proyecto fué discutido y aprobado por las Cortes, no llegó á obtener la sanción real, y las cosas siguieron en el mismo estado, hasta que inmediatamente después de ocurrir la restauración borbónica, por decretos de 15 y 28 de Enero de 1875, se autorizó un presupuesto para el culto y clero de 43.253.056 pesetas.

Poco afectos nosotros á ese sistema de descentralización, que distribuye á las provincias y municipios funciones y deberes que se reconocen como propios del Estado, pensamos además que la modificación necesaria en los actuales gastos religiosos debe hacerse mediante la inteligencia y convenio de entrambas potestades, y únicamente en el caso de que la Sede pontificia se negara á toda avenencia razonable, hallaríamos justificado algún procedimiento semejante al que intentó el Sr. Montero Ríos, porque en último término, la conducta de un Gobierno que reduce arbitrariamente la subvención de la Iglesia puede ser enmendada por las prestaciones voluntarias de los fieles, mientras que el exceso de tales gastos da lugar á una injusticia irreparable.

---

[1] Muchada, en su libro titulado *La Hacienda de España* (1847), indicaba ya la idea de localizar los gastos del culto y clero, tomo II, pág. 34.

Digitized by Google

Entretanto hay alteraciones parciales, que pudieran hacerse unas y gestionarse otras desde luego, para que disminuyera algo y se distribuyese mejor el presupuesto eclesiástico. No tienen, por ejemplo, razón alguna de ser la ofrenda de 12.318 pesetas que anualmente se hace al apóstol Santiago [1], ni las 25.000 que percibe sobre los fondos de cruzada el nuncio, agente diplomático de Roma, además de las 30.000 que se le asignan en el ministerio de Estado [2]. El número de 56 diócesis y las dotaciones que marca el Concordato son de todo punto insostenibles. El arzobispo de Toledo goza una asignación de 40.000 pesetas anuales, y los restantes, 37.500, 35.000 y 32.500 los que menos, percibiendo otras 5.000 los que tienen el capelo cardenalicio; los obispos cobran desde 20.000 á 27.500 pesetas; los metropolitanos tienen consignadas además de 5.000 á 7.500 pesetas para visitas y gastos de administración, y los sufragáneos de 4 á 5.000, y todos ellos disfrutan los palacios, jardines, huertas, etc., reservados á la mitra. De esta suerte, el *primado* tiene una dotación casi doble que la del presidente del Consejo de ministros, jefe responsable del poder ejecutivo; todos los arzobispos cobran bastante más que los ministros de la corona, y los obispos tienen doble ó triple sueldo que los gobernadores, á cuyo cargo está la administración superior civil de las provincias, siendo así que los fines de caridad á que han de atender los prelados cuentan con recursos especiales, entre ellos los productos del indulto cuadragesimal de que libremente

---

[1] El supuesto *Voto de Santiago*, atribuído al rey D. Ramiro, dió lugar á una exacción en especie, que sufrían varias provincias; abolida por las Cortes de Cádiz, se restableció luego, y fué definitivamente suprimida por la ley de 6 de Noviembre de 1834. La actual *ofrenda* viene á ser una compensación tan injustificada como el tributo que reemplaza.

[2] El Consejo real, en tiempo de Felipe II, decía ya á este monarca: «Y »en cuanto al sostenimiento y provisión del nuncio, sería justo que S. S. »lo proveyese, como los otros príncipes lo hacen.» *Consulta* de 29 de Enero de 1557, citada por Lafuente.

Digitized by Google

disponen para tales fines, sin más limitación que la de aplicar tres quintas partes á establecimientos de beneficencia [1]. Incluyendo al patriarca y á los obispos dimisionarios, son 62 los prelados que figuran en el presupuesto, y este número, como el de los 2.500 individuos que aproximadamente forman el clero catedral y colegial, pudieran sin inconveniente alguno reducirse á la mitad. En cambio el clero parroquial no tiene el personal ni la retribución que corresponden á sus servicios. Los seminarios y sus bibliotecas cuestan 1.319.750 pesetas, ó sea más que toda la enseñanza universitaria, porque ésta es reproductiva. Finalmente, porque bastan las indicaciones hechas para que puedan juzgarse los gastos de carácter religioso, el Concordato estableció que se haría el arreglo de las demarcaciones eclesiásticas, diócesis y parroquias; y todavía está por cumplir en este punto.

Para reformar las obligaciones eclesiásticas hay que modificar el Concordato; pero aun dentro de los límites que éste marca se puede hacer bastante en favor del presupuesto [2].

II. Los únicos gastos del Estado imputables al concepto de la *moralidad*, tan inmediato al orden religioso, son aquellos que sostienen la beneficencia pública ó auxilian á la privada.

Abandonada primeramente á la acción de la Sociedad y á sus recursos propios, la beneficencia ha venido á ser una carga del presupuesto legitimada también por circunstancias históricas. En los siglos XI y XII había ya entre nosotros establecimientos de caridad, fundados y

---

[1] Reales decretos de 8 de Enero de 1852 y 18 de Octubre de 1875.

[2] Así lo reconoce el art. 36 de la ley de 29 de Junio de 1890, autorizando al Gobierno para «reducir en lo posible, de acuerdo con la Santa Sede, el presupuesto de Obligaciones eclesiásticas, é introducir en él cuantas economías estime oportunas y dependan de sus facultades.» Al mismo tiempo ha suprimido esa ley la partida de 317.385 pesetas que antes se invertían en la *administración diocesana*, cuyo servicio se reorganizó por Real orden de 23 de Junio de 1890.

Digitized by Google

sostenidos por donaciones particulares; pero todos los existentes se arruinaron durante la dominación de la casa de Austria y luego fueron víctimas bajo los Borbones de la reglamentación general que los pasó á manos del Estado. La desamortización de los bienes anejos á esas fundaciones colocó definitivamente á cargo de los Gobiernos la beneficencia.

Este servicio, sin embargo, se ha ido descentralizando y grava hoy muy poco el presupuesto general, porque se halla desempeñado principalmente por las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. La ley de 23 de Enero de 1822, que estableció conforme á ese sistema la organización del ramo, ha sido modificada por disposiciones cuya tendencia era favorecer el desarrollo de las instituciones benéficas de índole privada. La reforma más trascendental y ajustada á los principios que se ha hecho en esta materia, aunque luego se han reducido mucho sus efectos, es la del decreto de 16 de Junio de 1873, que eliminó del presupuesto el coste de la llamada Beneficencia general, y cuyo pensamiento se expresa en el artículo primero, que dice así:

«Los servicios administrativos, conocidos hasta ahora con las denominaciones de Beneficencia general y Beneficencia particular, constituirán uno solo, bajo el nombre de Beneficencia de la República federal, *encomendado á la iniciativa y administración particulares, bajo la alta inspección del Gobierno central, ejercida por su ministerio de la Gobernación.*»

El decreto de 27 de Abril de 1875 mantiene esas mismas bases para la organización del servicio de la beneficencia; pero la dirección del ramo había sido ya antes restablecida y el presupuesto consigna con aplicación á este objeto 1.102.841 pesetas, además de los gastos generales de personal que se hallan englobados en la secretaría de Gobernación.

Dedícanse esos fondos principalmente á sostener ó subvencionar tres hospitales en Madrid y uno en Sala-

Digitized by Google

manca, el manicomio de Leganés, un colegio de sordomudos y ciegos en la corte y otro de huérfanos en Aranjuez. Son, pues, cortos en número y muy reducidos por su extensión los establecimientos benéficos que se mantienen con fondos del Estado, y como además se hallan instalados en Madrid ó en sus inmediaciones, el servicio que prestan no es tan general como su sostenimiento.

Aunque su modo de aplicación fuese distinto, era también de índole benéfica la partida que venía destinándose á constituir un *fondo de calamidades públicas*, cuyo objeto era atender las desgracias de alguna extensión que muy amenudo afligen á los pueblos, tales como epidemias, inundaciones, pérdidas de cosechas, etc. Por una anomalía de que sólo los intereses políticos pueden dar explicación, esa cantidad se incluía en el presupuesto de la secretaría de Gobernación, cuando la dirección de Beneficencia era quien debía manejarla, y sin duda el abuso que se hizo de ella dió lugar á la supresión de la partida. Sin embargo, en estos momentos se demuestra y se reconoce la necesidad de que ese fondo de previsión exista: arrasadas por las inundaciones las comarcas de Consuegra y Almería, el decreto de 18 de Septiembre de 1891 otorgó al ministerio de la Gobernación un crédito de 500.000 pesetas para que atendiese al alivio de esas desgracias, y otro decreto de 17 de Noviembre siguiente declara que dicho crédito es *aplicable al remedio de cuantos accidentes puedan revestir el carácter de calamidad pública*.

Antes hemos visto cómo los productos de la bula ó indulto cuadragesimal se dedican también á la beneficencia por mano de los prelados, y hallamos, por último, en la sección de gastos de las contribuciones y rentas públicas, la cantidad de 1.564.250 pesetas, distribuída á varios establecimientos privados de beneficencia, como indemnización de los productos que obtenían con las rifas, que habían establecido y que fueron suprimidas para librar de su competencia á la renta de loterías.

Digitized by Google

Hemos de celebrar ese movimiento descentralizador que tiende á robustecer la caridad privada favoreciendo sus instituciones, cada día mayores en número é importancia, y aplaudimos también el que los gastos de esta clase tomen la forma de subvenciones, para que la acción del Estado pueda reducirse al carácter organizador y complementario que en definitiva le corresponde; pero entendemos á la vez que la beneficencia pública ha de recibir cierta extensión, porque no puede permanecer indiferente ante la urgencia de graves necesidades que los mismos Gobiernos reconocen.

Quéjanse los socialistas de que los cuidados de la administración recaigan sobre lo que es secundario y abandonen lo esencial y más interesante, y se lamentan de que los fondos del impuesto se dediquen á hacer gratuita la enseñanza, á multiplicar las bibliotecas, museos y espectáculos gratuitos, á reducir el precio de una porción de satisfacciones y comodidades, tales como el telégrafo, el giro, etc., mientras que se hallan desatendidas las primeras necesidades de la vida. ¿Qué es lo más natural y lo más lógico, dicen, que el obrero tenga gratis la música y la lectura, ó que tenga una casa higiénica y un alimento sano y reparador? Y la beneficencia, añaden, tal como se practica no es bastante, porque sólo favorece al desvalido, al pobre de solemnidad, y lo que hace falta son otros servicios que puedan aprovechar las clases menesterosas y aun las medias, encaminados á facilitar la atención de las necesidades más urgentes.

Es indudable que hay algo de verdad en el fondo de esas acusaciones, porque ni en la conducta privada ni en la pública se estiman bien la preferencia de las necesidades y el orden que debe darse á las satisfacciones, y es preciso admitir de igual manera que la beneficencia del Estado no debe limitarse á una acción puramente externa y negativa, que pudiéramos llamar de mera *represión* de la miseria, manteniendo abiertos el hospital y el asilo para los que caen en ella, y sería mejor que tra-

Digitized by Google

tase de *prevenir* esas desdichas influyendo de un modo más directo en la condición económica de las clases inferiores. Entre nosotros los Gobiernos han creído necesario abrir una información para estudiar la situación en que viven los obreros, y los medios capaces de mejorarla, y el primer resultado de esos trabajos, pendientes todavía, fué la consignación en el presupuesto de 20.000 pesetas destinadas al auxilio de las sociedades que socorren á los operarios inutilizados en la industria. Esta partida se ha suprimido luego que el Estado instaló en el palacio de Vista Alegre un *Asilo de inválidos del trabajo.*

Pues bien, es de creer que á ese paso seguirán otros en la misma dirección, y éste es el sentido en que pensamos habrá de desarrollarse la beneficencia pública, sin que el Estado salga de su misión complementaria y armónica.

Digitized by Google

VI

Gastos con relación á la ciencia y al arte.

I. Ni la historia ni el estado presente de la cultura intelectual de nuestra España hablan en favor de la intervención del Estado en estas materias. En ellas, como en todas, las intrusiones del poder público enervan y perjudican á la actividad privada, y detienen el cumplimiento del fin que se proponen estimular.

El carácter absorbente de los Gobiernos, su deseo de favorecer la general cultura y la desamortización civil, son las causas que han dado lugar á que la enseñanza pública figure en el presupuesto con algunos otros gastos encaminados á influir en el orden de la ciencia.

La acción del Estado es, sin embargo, de fecha muy reciente en este punto, porque en ningún país ha sido más libre la instrucción que en nuestra patria, y de notar es que nunca fué mayor que cuando tuvo libertad. Sin organización alguna oficial los conventos y otras asociaciones particulares se encargaron de suministrarla, hasta que más adelante las universidades nacen por sí mismas, merced á donaciones privadas é independientes del poder público; porque si los reyes de Aragón hacen dádivas para la fundación de las de Huesca y Zaragoza, como los de Castilla para las de Salamanca y Alcalá, es en el concepto de meros ciudadanos. Los Reyes Católicos quisieron intervenir en la enseñanza, y dieron algunas disposiciones acerca de las universidades; pero

Digitized by Google

respetando su independencia, sus recursos propios, su fuero especial y hasta la jurisdicción y las fuerzas de que disponían. Los resultados de este sistema se ven en la historia del siglo XVI. Imposible sería enumerar tantos hombres como florecieron en todos los ramos del saber humano, con grande honra de la España; basta indicar que todos los monarcas de aquella época querían á su lado consejeros españoles. En el siglo XVII las universidades decaen rápidamente, pero no víctimas de la libertad, sino al contrario, efecto del monopolio; cuando la libertad se convirtió en privilegio, y sólo pudieron enseñar aquellas corporaciones, los claustros, antes tan doctos y respetables, llegaron á llamar ignorante á Heinecio. Godoy quiso atender las quejas que se dirigían contra las universidades, y preparó reformas que no llegaron á verificarse. Las Cortes de Cádiz dictaron algunas medidas consignando el principio de que al Estado corresponde la enseñanza, y después de las variaciones consiguientes á los cambios políticos de 1814, 20, 23 y 35, se dieron: una ley de Instrucción primaria en 1838, otra en 1845, la general de Instrucción pública de 1857, vigente todavía en lo fundamental de sus disposiciones; la que con marcada tendencia reaccionaria se dió en 1868 para la primera enseñanza, y el decreto del Gobierno provisional de 21 de Octubre de 1868, que planteó la libertad de enseñanza, manteniendo, no obstante, la oficial.

Es verdad que la libertad de enseñanza dió lugar á abusos innegables y que se planteó malamente, entendiendo que era incompatible con toda regularidad y disciplina en los establecimientos oficiales; pero el trastorno es inevitable en los cambios bruscos de sistema; la enseñanza se hubiera normalizado y los abusos pudieron corregirse sin necesidad de renunciar á los frutos del movimiento intelectual que se iniciaba, ni al elevado espíritu que el Estado mantenía en sus relaciones con la actividad científica.

Las últimas disposiciones generales son: el decreto-

Digitized by Google

ley de 29 de Julio de 1874, que reconociendo á los particulares el derecho de crear establecimientos de enseñanza sin limitación alguna, manda que las diputaciones y ayuntamientos se sometan en la organización de los que sostengan con el carácter de institutos, facultades y escuelas profesionales á todas las condiciones que el Estado establece para los suyos de la misma índole; otro decreto de 29 de Septiembre de aquel año, también elevado á ley, que suprimió la libertad de asistencia á las clases de los alumnos de establecimientos públicos, y fijó un orden para los estudios, que equivale á determinar la duración mínima de las carreras, y finalmente, el decreto de 5 de Febrero de 1886, que derogando otro de 1885, restableció la legalidad anterior sobre la libertad de enseñanza.

Para apreciar el alcance de esas disposiciones basta saber, que la enseñanza privada no puede competir con la oficial, porque ésta es casi gratuita para el que la recibe y apenas se conocen los establecimientos de instrucción superior de índole particular.

La segunda enseñanza estuvo á cargo de las diputaciones provinciales hasta que la ley de presupuestos de 29 de Julio de 1887 dispuso que el Estado pagara las obligaciones de los institutos, reintegrándose de su importe con los productos de la enseñanza, las rentas propias de esos establecimientos y las cantidades que venían abonando los ayuntamientos para sostenerlos. El presupuesto para 1890-91, ley de 29 de Junio de 1890, reconoce definitivamente como *obligaciones del Estado* los gastos de la segunda enseñanza, manda que la Hacienda se incaute de los bienes de los institutos para vender los que puedan enajenarse, según sea el origen de que procedan, y manda que sean las diputaciones provinciales las que paguen al Tesoro las cantidades que por este concepto satisfacían los ayuntamientos [1].

---

[1] Se exceptúa únicamente de esta disposición la provincia de Navarra,

Digitized by Google

En cuanto á la instrucción primaria, que estuvo monopolizada por los sacerdotes, ninguna disposición se encuentra hasta el siglo XVII; pero en esta época se constituyó, con licencia de Felipe IV, una hermandad bajo la advocación de San Casiano para dar la primera enseñanza, con lo cual pasó á manos de los casianistas el privilegio que ejercía el clero. Carlos III creó academias para la formación de maestros, y Godoy trabajó también para organizar algo la enseñanza. Todo lo hecho hasta entonces desapareció con la guerra de la Independencia, y luego, en 1834, se adoptó el sistema inglés de Lancáster ó de las escuelas normales, creándose una en Madrid, y desde 1848 otra en cada provincia para los maestros. La ley general de 1857 y el decreto de 24 de Julio de 1858 obligaron á las provincias al sostenimiento de las escuelas normales; mas á virtud de la ley de presupuestos de 1887, antes citada, esos establecimientos han pasado, como los institutos y en iguales condiciones que ellos, á ser costeados por el Estado.

La primera enseñanza es, conforme á la ley de 1857, *obligatoria y gratuita* para aquellos que no tengan medios de pagarla, y cada ayuntamiento debe sostener escuelas en el número y del grado que correspondan á su población.

Los gastos de la instrucción pública, que han dependido anteriormente de los ministerios de Gobernación y de Gracia y Justicia, figuran hoy en el presupuesto de Fomento por unos 12 millones de pesetas, sin que sea posible fijar con más exactitud ese guarismo, porque no se detallan los gastos generales del servicio, y además se encuentran reunidos algunos de la enseñanza general con los dedicados al fomento de las bellas artes. El crédito asignado á estos dos ramos importa 12.780.518 pesetas, ó sea el 1,39 por 100 del total del presupuesto.

---

que continuará atendiendo por encargo del Gobierno á los gastos de enseñanza.

Digitized by Google

¡Cuán diferente es la proporción que resulta en las demás naciones! Francia invierte 181 millones y medio de francos en instrucción pública y bellas artes, Inglaterra más de 6 millones de libras, Italia 42 millones de liras, y de este modo los gastos de la cultura intelectual son el 5 por 100 del consumo público en los dos primeros países y se acercan al 3 en el segundo.

Es verdad que entre nosotros es necesario computar los considerables sacrificios que hacen los ayuntamientos para costear la instrucción primaria—unos 26 millones;—pero aun así, el desembolso total no corresponde al interés de un servicio que es por tantos conceptos reproductivo. Sobre todo, si el Estado español entiende que la instrucción pública es función que le compete y tiene, no de derecho, pero sí de hecho, el monopolio, su conducta no se acomoda á ese criterio porque reglamenta mucho, pero es muy poco lo que paga en la enseñanza.

La superior y profesional, es decir, las universidades (3 millones y medio), la escuela politécnica, las de comercio y las de veterinaria cuestan únicamente 4.576.115 pesetas, que casi se compensan con el rendimiento que producen los derechos de matrícula y de expedición de títulos. El gasto de los institutos de segunda enseñanza importa 3.523.160 pesetas y la Hacienda no sólo se reintegra de esa suma, sino que obtiene un beneficio con lo que satisfacen las diputaciones provinciales por tal concepto y los ingresos á que dan lugar los dos institutos de Madrid, que el Estado administró siempre por lo que tienen de productivos. Respecto de las escuelas normales (1.193.823), ya hemos visto que el Tesoro no hace más que pagarlas por cuenta de las provincias.

Redúcense, pues, los gastos efectivos que hace el Tesoro público en materia de enseñanza á 531.160 pesetas, que absorben atenciones generales, el Consejo del ramo, el servicio de estadística y algunas subvenciones [1];

[1] Los gastos de inspección los sufragan también los municipios.

Digitized by Google

587.650 pesetas destinadas al sostenimiento ó auxilio de las escuelas de artes y oficios, 1.038.151 que cuestan las academias, archivos, bibliotecas y museos, y finalmente, 752.400 pesetas que se dedican á la instrucción primaria y escuela de gimnástica.

Esta última partida se descompone en dos principales: una de 538.000 invertida, conforme al decreto de 5 de Octubre de 1883, en subvenciones á los ayuntamientos para aumentar la dotación de algunos maestros y favorecer la construcción de escuelas, y otra de 176.950 pesetas, que sirve para el auxilio y administración del fondo de haberes pasivos de los profesores de instrucción primaria.

Débese esta pequeña mejora conseguida en la triste situación de los maestros á la ley de 16 de Julio de 1887, que estableció un montepío, cuyos recursos consisten en el descuento de 3 por 100 sobre los sueldos, el de 10 por 100 sobre la consignación del material de enseñanza, los haberes de las escuelas vacantes y una subvención anual del Estado, que se fija como mínimum en la cantidad de 125.000 pesetas.

Como se ve, el sistema de nuestro presupuesto es contrario á toda lógica; la instrucción que tiene más interés social es la primaria, la que todos reciben, no la superior y profesional, que sólo alcanzan algunos, y por eso la primera enseñanza debiera ser la más influída y costeada por el Estado, no la secundaria, ni menos la superior, que piden libertad y pueden vivir mejor de sus recursos propios. Ésta es la conducta que se sigue en todas partes, y así Inglaterra y Francia, de las sumas que antes hemos indicado, gastan cerca de 5 millones de libras y 123 millones de francos respectivamente en instrucción primaria, ó sea cinco sextas partes la primera y más de dos terceras partes la segunda de su presupuesto de enseñanza.

No debemos extrañar, por consiguiente, que sea tan deplorable entre nosotros el estado de la instrucción pri-

Digitized by Google

maria, é indicado está el camino que conduce á remediarle.

Todavía no ha llegado á crearse el número de escuelas que consideraba necesarias la ley de 1857; las que existen no tienen por regla general locales adecuados, ni material de enseñanza, y los maestros cobran difícilmente y en muchos casos no consiguen hacer efectivas sus mezquinas retribuciones.

Todos los esfuerzos y medios que se han puesto en práctica para lograr el abono de las obligaciones de la primera enseñanza se han estrellado contra la mala voluntad de algunos y la penuria de muchos ayuntamientos. Dos Reales decretos de 16 de Julio de 1889, desenvueltos por Reales órdenes de 29 del mismo mes, 1.° de Agosto inmediato y otras varias dictadas posteriormente, han establecido, para el pago de atrasos y de las atenciones corrientes de la instrucción primaria, un sistema que llega hasta la intervención directa de los fondos municipales; pero estas disposiciones, como todas las anteriores del mismo género, son más atentatorias á la independencia de los municipios que eficaces para el derecho de los maestros.

Esta cuestión, que interesa tanto á la cultura como al buen nombre de nuestra patria, no tiene ya más que una solución, la que consiste en encomendar al Estado las obligaciones de la primera enseñanza.

En cuanto á la superior, debe reorganizarse con el propósito de irla emancipando, y de tal suerte que se reduzca la instrucción puramente académica y se extienda la profesional y técnica, porque el número de universidades es excesivo con relación á los medios que se emplean en sostenerlas y á los demás establecimientos de enseñanza.

Hemos de colocar al lado de estos gastos el de 2.049.826 pesetas que se consigna para el *Instituto geográfico* y *estadístico*, porque si bien no se trata de un establecimiento que sea exclusivamente científico, predo-

Digitized by Google

mina en él este carácter. Creóse el Instituto geográfico por decreto de 12 de Septiembre de 1870, y luego en 19 de Junio de 1873 se denominó geográfico y estadístico, refundiéndose en él la Junta general y la dirección de Estadística que antes existían. Conforme al decreto de 7 de Noviembre de 1890, que le ha reorganizado últimamente, el Instituto es una dirección del ministerio de Fomento, y su objeto consiste en desempeñar los servicios geodésico, topográfico y estadístico y el de pesas y medidas. Los trabajos que ha ejecutado ese centro, lo mismo en lo que se refiere al *Mapa* del territorio que en lo relativo al *Censo* y á los *Movimientos* de la población, son verdaderamente notables y justifican su coste. Sin embargo, el Instituto, cuyo servicio es de carácter general, debiera volver á la Presidencia del Consejo de ministros, donde ya estuvo algún tiempo, para que fuese su acción más independiente y más enérgica, como es de desear que se concilien con los trabajos del mapa los de un avance catastral de ejecución más rápida, que pudiera servir de base para la contribución de inmuebles.

II. Si la ciencia oficial es inadmisible, más ha de serlo la inspiración artística de los Gobiernos, y no obstante, al proteger éstos las manifestaciones de la belleza, influyen siempre en favor de un cierto sentido ó dirección en el arte, y acaban por dirigirle. Así en España los Gobiernos se han declarado partidarios del género histórico en pintura y escultura, y éste es el que se cultiva, cuando no está en armonía con la civilización actual, porque no son los cuadros de batallas, en que se ostenta el valor militar de nuestros antepasados, los que corresponden al gusto de la época, sino la descripción de rasgos de virtud y escenas más apacibles.

Los gastos destinados á fomentar las bellas artes son unas 700.000 pesetas que se invierten en el sostenimiento de la Academia, de la Escuela de pintura, escultura y grabado, la de arquitectura, la de música y declamación, el Museo nacional, la adquisición de algunos objetos de

Digitized by Google

arte y el abono de pensiones á un corto número de alumnos. Los resultados que con estas instituciones se consiguen no son tampoco muy grandes, ni sería prudente dedicarles recursos mucho mayores, cuando tantas necesidades se encuentran desatendidas.

Digitized by Google

VII

Gastos en la esfera económica.

La intervención del Estado en este orden tiene entre nosotros precedentes tan antiguos como funestos. Los Reyes Católicos dan el primer paso con el *acta de navegación,* los monarcas de la casa de Austria aplican con rigor el sistema mercantil, y los Borbones, con su afición á los reglamentos, acumularon en nuestras leyes, como puede verse todavía en la Novísima Recopilación, un lujo tan excesivo de trabas y restricciones, que sería capaz por sí solo de matar la industria más floreciente, y de hecho ahogó las pimeras manifestaciones de la nuestra y ha contribuído á impedir que se reproduzcan. Hoy es menor la acción económica del Estado; pero todavía se atribuye carácter de protectora; ya los Gobiernos no montan fábricas, ni dictan procedimientos industriales; pero intentan favorecer el progreso de la riqueza con las obras públicas y aun dirigirle por medio de la legislación aduanera.

Los gastos de tendencia económica se hacen en su mayor parte por el ministerio de Fomento y en las direcciones de Agricultura, Industria y Comercio y de Obras públicas. Comenzaremos por el examen de ésta, que tiene más importancia.

I. El ramo de *Obras públicas* absorbe en el actual presupuesto ordinario 56.646.454 pesetas y tiene consigna-

Digitized by Google

dos en el extraordinario otros 17 millones, lo cual arroja un total de 73.646.454 pesetas que se distribuyen en los conceptos siguientes: *gastos generales, carreteras, ferrocarriles, aprovechamiento de aguas, navegación marítima* y *construcciones civiles*.

Los Gobiernos, que de antiguo se han impuesto el cuidado de las vías de comunicación, les dedican en nuestro tiempo especiales atenciones y muestran gran empeño por intervenir en cuanto se refiere á su construcción y desarrollo. Hay, sin duda, en este servicio un interés general; pero los límites en que corresponde al Estado satisfacerle son, como ya dijimos en la primera parte de esta obra, aquellos que señalan las necesidades propias de la institución política, las exigencias de la seguridad y del derecho.

En España la mayor parte de los caminos ordinarios se han construído á expensas del Gobierno y son de su propiedad; las construcciones marítimas y los canales se hallan en el mismo caso, y los ferrocarriles y muchas otras obras se han hecho por medio de subvenciones del Tesoro y á condición de que su dominio pase al Estado después de cierto término, que es por regla general de 99 años. La revolución de Septiembre intentó descentralizar el servicio de obras públicas, y al efecto se dictó el decreto de 14 de Noviembre de 1868, cuyo preámbulo decía: «El Estado seguirá construyendo obras mientras la opinión pública lo exija; pero sólo en un caso, cuando una necesidad imperiosa, general, plenamente demostrada, lo justifique, y la industria privada no pueda acometer tal empresa; y por si este caso llega, se establecen reglas como garantía contra la arbitrariedad.» Las disposiciones más importantes de aquel decreto se resumen de este modo: «La autorización del Gobierno sólo será necesaria para aquellas obras que afecten de alguna manera al dominio público. El Estado no subvencionará ninguna clase de obras, y costeará ó contribuirá á la construcción de las que necesite para sus servicios, cuando ningún par-

Digitized by Google

ticular solicite verificarlas. Un proyecto de ley fijará cuáles son las obras que en adelante tomará el Gobierno á su cargo en cada servicio público, y de las ya construídas determinará: 1.°, las que conserva bajo su dominio; 2.°, las que enajena; 3.°, las que se propone arrendar, y 4.°, las que conviene entregar á las provincias ó municipios.» Esta designación no llegó á hacerse, y el efecto de tal medida se redujo á que algunas carreteras pasaran al cuidado de las corporaciones populares, entre ellas las paralelas á los ferrocarriles, según se dispuso en 7 de Abril de 1869. Volvióse, pues, al sistema anterior con la ley general de Obras públicas, fecha 13 de Abril de 1877, que pone á cargo del Estado aquellas construcciones incluídas ya en los planes aprobados y todas las que posteriormente se acuerden por leyes especiales. Así se explica lo crecido de nuestro presupuesto de obras públicas, cuyas diversas secciones estudiaremos separadamente.

Gastos generales.—Importan, sin incluir la parte correspondiente de la administración central y provincial de los diversos ramos de Fomento, 6.028.900 pesetas y son ocasionados por el cuerpo de ingenieros de caminos y sus auxiliares, la Escuela y la Junta consultiva de este ramo. El exceso de la partida es considerable, teniendo sobre todo en cuenta que en los demás conceptos figuran cantidades de importancia, como retribuciones del personal en una ó en otra forma.

Carreteras.—El pueblo romano, que necesitaba buenas vías de comunicación para dominar los inmensos territorios que poseía, fué el primero que construyó en España carreteras. Los bárbaros destruyeron estos caminos, cuyos restos se admiran todavía, y debieron estar mucho tiempo abandonados, porque en el Fuero de Nájera y el Ordenamiento de Alcalá se encuentran disposiciones para su conservación, que no produjeron resultado alguno.

La segunda época de nuestras carreteras puede señalarse en los Reyes Católicos, que dispusieron la construcción de varios puentes y caminos; pero después de

Digitized by Google

este reinado vuelve el mayor abandono apesar de las continuas solicitudes de las Cortes, á que contestaba Carlos I diciendo que carecía de recursos. En 1553 y 1554, unas lluvias torrenciales destruyeron los pocos caminos que había, y Felipe II, para evitar lo caro que le costaba el trasporte del material de guerra á Portugal, hizo navegable el Tajo. Nada más consiguieron en este asunto los monarcas de la casa de Austria.

En tiempo de Felipe V se introdujeron ya algunas mejoras en los caminos; pero Carlos III, y sobre todo su ministro Floridablanca, se dedicaron con particular empeño á satisfacer esta imperiosa necesidad y lograron construir 195 leguas de carretera y 122 puentes con la mitad de la suma á que ascendía su presupuesto. En este estado llegamos á la época presente.

En 1851 se clasificaron las carreteras en generales, provinciales y locales, y la ley de 22 de Julio de 1857 las dividió en de primero, segundo y tercer orden, según es la importancia de los puntos que comunican. La ley vigente de 4 de Mayo de 1877 mantiene esta última distinción. El plan general de las carreteras fué objeto de otra ley en este mismo año, 11 de Julio; pero las continuas alteraciones que en él se hacen han introducido una gran confusión en este asunto, y las influencias políticas son las que de hecho deciden acerca de la construcción de los caminos ordinarios [1].

El ministro de Fomento aprueba los trazados y ordena las construcciones; mas para coartar de algún modo la omnímoda libertad con que venía disponiendo de los fondos de obras públicas, se han dictado: el decreto de 16 de Setiembre de 1886, mandando formar un plan general de las carreteras que según cálculo podrán construirse en el período de veinte años, y otro decreto de 3 de Diciembre siguiente que dispuso la formación

[1] En las Provincias Vascongadas y Navarra todas las carreteras tienen el carácter de provinciales.

Digitized by Google

para cada año del plan de las obras públicas que habrán de construirse en él, y á las cuales se podrán dedicar únicamente los créditos del presupuesto. En el actual se consignan 22.821.475 pesetas para nuevas construcciones y 19.363.427 para entretenimiento y conservación de las vías. Á esta suma es necesario agregar 269.301 pesetas por intereses y amortización de las acciones de carreteras y obras públicas, creadas de 1852 al 58, que no han entrado en la conversión de las deudas amortizables, así como la parte de intereses que corresponde en el total de la deuda pública á los títulos de esa clase que fueron convertidos por unos 14 millones de capital en 1881.

Ferrocarriles.—Tratóse al principio de dejar su construcción á la actividad individual, y ojalá que nunca se hubiera desistido de tan buen propósito. Mas en los primeros movimientos de la especulación, tan luego como la mala fe produjo algunos agios, se olvidó que tales desmanes llevan en sí mismos el correctivo, que esas lecciones de la experiencia son más eficaces que la intervención oficial, por ilustrada que sea, y el Estado principió ya en 1850, no sólo á regularizar y dirigir el establecimiento de los ferrocarriles, sino á prestar auxilio á las empresas otorgando subvenciones. Se concedió un 6 por 100 de interés al capital que se invirtiera en las construcciones, mas un uno por 100, con el cual, en los noventa y nueve años de la concesión había de amortizarse, traspasando al Estado la propiedad de la vía, y nada se adelantó respecto del agiotaje y los abusos, que continuaron del mismo modo. Una porción de disposiciones siguieron á la ley de 20 de Febrero de 1850, que, encaminadas al mismo fin, aumentaron las formalidades y las restricciones sin obtener resultados más favorables. En 3 de Junio de 1855, después de una escrupulosa revisión de las concesiones anteriores, se dió una ley completa de ferrocarriles, que ha sido sustituída por la vigente de 23 de Noviembre de 1877. Según ella, los ferrocarriles se

Digitized by Google

dividen en líneas de servicio general y de servicio particular, y están sujetos á un plan que sólo puede alterarse con el concurso del poder legislativo; podrá auxiliarse con fondos públicos la construcción de las líneas de servicio general, de tres maneras distintas: ejecutando con ellos determinadas obras, entregando á las empresas una parte del capital invertido, permitiéndoles el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso público y concediendo la exención de los derechos de aduanas al material de construcción y explotación de los ferrocarriles [1]. La concesión de estas líneas durará noventa y nueve años á lo más, pasados los cuales el Estado adquiere la propiedad de la vía y entra en el goce completo de la explotación.

Para hacer efectivas las subvenciones otorgadas á las empresas, creáronse por la ley de 22 de Mayo de 1859 las obligaciones del Estado por ferrocarriles, con interés de 6 por 100. Los títulos de esta clase, cuyo valor nominal ascendía á 608.307.500 pesetas, fueron convertidos el año 1882 en renta al 4 por 100, reconociéndoles un interés efectivo de 2,50 por 100, con lo cual devengan ahora algo más de 15 millones anualmente. La ley de 21 de Julio de 1878 determinó que en lo sucesivo se abonaran á metálico las subvenciones concedidas ó que se concediesen á las compañías, y la del presupuesto de 1885-86, confirmada por la de 1890-91, autoriza al Gobierno para convertir, de acuerdo con los concesionarios, las subvenciones reconocidas á los ferrocarriles en anualidades fijas, que representen el interés y la amortización del capital con que el Estado contribuye al establecimiento de las líneas [2].

---

[1] La franquicia arancelaria de las compañías de ferrocarriles ha quedado abolida por la ley de 6 de Julio de 1888 para las nuevas concesiones y las prórrogas ó modificaciones de las ya hechas.

[2] De la baja que se obtenga por virtud de ese convenio se destinará un millón al desarrollo de los intereses agrícolas y el resto á la ejecución de obras que abaraten el trasporte.

Digitized by Google

Pero construídos los ferrocarriles, no á la medida de las necesidades del país, sino por el favor ó por el lucro que las concesiones reportaban, cuando las empresas nacidas al calor de la protección oficial y sin recursos propios encontraron dificultades para subsistir, creyeron tener derecho á solicitar nuevos auxilios del Estado, y éste, que se reconoció culpable de imprevisión y aturdimiento, se ha encontrado muy dispuesto á concederlos, aunque para ello haya tenido que empeorar la triste condición de nuestra hacienda. Cedióse primeramente á las compañías de los caminos de hierro, por Real decreto de 29 de Diciembre de 1866, el impuesto del 10 por 100 sobre los billetes de los viajeros, que había establecido la ley de presupuestos del año 1864, y aunque esta concesión, que importaba tres millones y medio de pesetas anuales, tenía el carácter de provisional y transitoria, y se hacia sólo en tanto que el Gobierno hallaba la manera de ayudar con más largueza á las empresas, se mantuvo, sin embargo, durante diez y seis años, y después de haber entregado á las compañías en 1869 la cantidad de 29 millones de pesetas por los auxilios ofrecidos, hasta que, gracias á la entereza del ministro de Fomento señor Gamazo, terminó el abuso con la ley de 30 de Julio de 1883, que suprimió aquel recargo del 10 por 100. En efecto, la ley de 11 de Julio de 1867 prometió, con ligereza suma, que de los fondos que se obtuvieran por efecto de la conversión de la deuda amortizable y diferida de 1831 se destinaría el 15 por 100 á la subvención de las empresas de ferrocarriles, y aunque esas cantidades, como tantas otras, se aplicaron indebidamente y la revolución de Setiembre halló la promesa pendiente de cumplimiento, el Sr. Figuerola, sacrificando, decía, su criterio particular ante la palabra empeñada por la nación, mandó, por decreto de 7 de Noviembre de 1868, que la ley de 1867 se llevase á cabo, y que el fondo especial por ella establecido se constituyera con bonos del Tesoro al 80 por 100, nombrándose una comisión que propusie-

Digitized by Google

ra la distribución de esos auxilios directos y la manera de otorgar otros indirectamente á las empresas. Por decreto de 22 de Enero de 1869, se aprobó el proyecto de distribución á las empresas que tuvieran la vía concluída y en explotación ó con las dos terceras partes de las obras ejecutadas, y finalmente, el decreto de 5 de Mayo adjudicó en definitiva las subvenciones, disponiendo que se siguiera el estudio de los auxilios indirectos que pueden concederse á las compañías.

No se ha cerrado, por consiguiente, la lista de los sacrificios que cuestan al país los ferrocarriles, ni es fácil determinar lo que ya importa [1]. El actual presupuesto ordinario consigna 851.000 pesetas, de ellas 56.000 para estudios de nuevas líneas, y el resto para inspección de las vías férreas; pero entre los gastos extraordinarios figuran 12.250.000 pesetas para subvenciones ya concedidas, y hemos visto además que en el gravamen de la deuda pública hay una parte originada por esas construcciones. Por último, el decreto de 16 de Marzo de 1888 mandó formar el plan de los ferrocarriles secundarios, y en 1890 se presentó á las Cortes un proyecto de ley para construirlos con subvención del Estado. Tenemos, pues, en perspectiva nuevos y considerables gastos de esta clase.

De los antecedentes expuestos se deduce que no hay exageración en calcular que las carreteras y ferrocarriles imponen al Estado, por todos conceptos, un gasto anual de más de 90 millones de pesetas, y es evidente que los resultados están muy lejos de corresponder á tan enorme carga. Nuestros caminos ordinarios son escasos, nuestros ferrocarriles malos y caros, unos y otros desproporcionados á las necesidades del tráfico; aquéllos, cortos en

---

[1] Según la *Memoria de Obras públicas* de 1888, en fin de este año las compañías habían recibido del Tesoro á título de subvenciones y de auxilios 666.293.079 pesetas.

Digitized by Google

número [1], no pueden alimentar á éstos, que son excesivos relativamente [2], y los medios de comunicación en general vienen á ser imperfectos y costosos. La construcción de los ferrocarriles, sobre todo, degenerando en una especie de manía, absorbió capitales que reclamaban una aplicación más provechosa para el natural desarrollo de nuestra vida económica, y ha impuesto al Tesoro público obligaciones muy onerosas. Merece también notarse como consecuencia inmediata de la intervención del Estado en este punto la desigualdad que existe entre las diversas provincias; unas, favorecidas por el poder de sus hombres políticos, abundan en vías de comunicación, mientras que otras, privadas de este influjo, las tienen en un estado lamentable.

Convenía, sin duda, algún estímulo por parte del Estado para realizar las obras de esta clase; pero no se ha tenido en cuenta al concederle el consejo que da Stuart Mill diciendo: «Los auxilios del Gobierno, cuando se aplican por la falta en los particulares del espíritu de empresa, deben prestarse de manera que ofrezcan en lo posible un curso de enseñanza en el arte de realizar grandes cosas por medio de la energía individual.»

Aprovechamiento de aguas, ríos y canales.—Las necesidades de la agricultura, la grande utilidad que ofrecen como medios de trasporte, y hasta los intereses de la misma hacienda pública, son otros tantos motivos que recomiendan la construcción de los canales. Tiene, en efecto, este género de obras un carácter fiscal, que es muy interesante por el aumento que produce en la riqueza imponible; se calcula que la conversión del secano en tierra de regadío eleva por término medio en un 15

---

[1] Las carreteras concluídas y en poder del Estado á fines de 1888 eran 27.000 kilómetros, las carreteras provinciales 6.440 y los caminos vecinales 18.554.

[2] En fin de 1888 los ferrocarriles concedidos eran 13.937 kilómetros; de ellos estaban en explotación 9.583.

Digitized by Google

por 100 el impuesto territorial, y son por esto reproductivos, de una manera *directa é inmediata,* los gastos hechos en favor de tales construcciones. Sin embargo, las grandes empresas de canalización presentan entre nosotros dificultades casi insuperables, ya por las circunstancias del suelo y de los ríos, ya también por la situación de la agricultura que, si necesita del riego, ha menester á la vez, y para poder utilizarle, de los abonos y de los otros capitales que reclama la mejora del cultivo. Las aguas, aun estando disponibles en abundancia, no serían bien empleadas por la falta de esos medios. De aquí que sea más práctica y más urgente la construcción de los pantanos, que además de servir directamente para el riego, pueden aplicarse á regularizar la corriente de los ríos, guardando en ellos las aguas del invierno para alimentar y extender las vegas, que hoy se ven privadas del riego en ciertas épocas, ó le tienen inseguro.

El Estado ha dirigido ó subvencionado la construcción de algunos canales importantes, como el de Aragón, el de Castilla y el de Isabel II, y ha hecho lo posible para estimular la constitución de empresas particulares dedicadas á ese objeto. La ley de 4 de Julio de 1865 otorgaba subvenciones á las sociedades constructoras, y préstamos ó anticipos á los dueños de las tierras que fueran regadas; y otra de 20 de Febrero de 1870 concedía á los constructores, después de establecido el riego, beneficios importantes que habían de sacarse del aumento de tributos pagado por los propietarios de los terrenos regados, á cuyo efecto se redujo á dos años la exención de diez que antes disfrutaban los regantes para la subida de la contribución territorial. Ninguno de esos sistemas, ni otras muchas disposiciones y proyectos, consiguieron resultados, y es de temer que tampoco los produzca la legislación vigente de 27 de Julio de 1883, que establece subvenciones y premios á favor de las empresas concesionarias de canales y pantanos; la subvención podrá llegar hasta el 30 por 100 del presupuesto de las obras, y

Digitized by Google

el premio hasta 250 pesetas anuales por cada litro continuo por segundo que el canal ó pantano invierta en riego. En ningún caso el auxilio podrá exceder del 40 por 100 de los gastos necesarios para el establecimiento del riego. Á las comunidades de regantes y asociaciones de propietarios se les auxilia con la construcción de la mitad de las obras que proyecten, si no solicitan, con arreglo á la ley de 26 de Julio de 1888, el abono en metálico de esa subvención. Las concesiones á los propietarios se hacen á perpetuidad; las otorgadas á empresas que han de regar tierras ajenas duran noventa y nueve años, al cabo de los cuales la propiedad de las obras pasa á la comunidad de regantes. En los canales de navegación al espirar las concesiones las obras son del Estado. El Gobierno queda autorizado para construir por su cuenta los canales y pantanos que juzgue convenientes.

Á 744.960 pesetas asciende la consignación del presupuesto ordinario para el aprovechamiento de aguas; 327.000 destinadas á obras nuevas, y la mayor parte del resto, ó sean 364.000, para los gastos del canal de Isabel II. En el presupuesto extraordinario hay un millón de pesetas para subvención de canales y pantanos, 1.250.000 para obras destinadas á prevenir las inundaciones del Segura y 500.000 para evitar las del Júcar y Záncara.

Navegación marítima.—El mar constituye la vía de comunicación más expedita; pero su uso exige la construcción de obras importantes, que faciliten sobre todo el acceso á las costas con la seguridad necesaria y con comodidad suficiente para las operaciones del tráfico. Las aguas del mar, como no susceptibles de apropiación, son consideradas de aprovechamiento común; mas el derecho internacional ha exceptuado de esta regla una zona de dos leguas, á contar de la ribera, que se reputa propiedad del pueblo á que ésta pertenece. Son, pues, las aguas del mar en este pequeño espacio lo mismo que las riberas de dominio y uso público, y el Estado dispone legítimamente todo lo relativo á su disfrute. Esta in-

Digitized by Google

tervención de los Gobiernos se justifica, además, con la consideración de que casi todas las obras y construcciones marítimas tienen por objeto la seguridad, que es una de las atenciones á que deben dar aquéllos la preferencia.

La construcción y el sostenimiento de puertos, faros y boyas son los servicios que el Estado presta á la navegación marítima.

Los fenicios y los romanos construyeron ya en España algunos puertos, pero de ellos sólo cuatro llegaron al siglo XVIII, siendo los existentes de construcción muy moderna. Hasta 1851 no había legislación uniforme sobre puertos; pero entonces se formó un plan general de ellos, y la ley vigente de 7 de Mayo de 1880 los clasifica en puertos de *interés general* y de *interés local*, subdividiendo aquéllos en puertos de primero y segundo orden, y de refugio.

Los puertos de interés general, unos se construyen directamente por el Estado, y otros están encomendados á juntas especiales, á las que se conceden arbitrios y subvenciones. La consignación que se hace en el presupuesto para las obras de esta clase importa 2.817.687 pesetas en el presupuesto ordinario y 2.000.000 en el extraordinario.

El alumbrado de las costas y la colocación de *boyas*, *valizas* y señales en los puntos peligrosos para la navegación, estuvieron abandonados hasta el año de 1847, y los pueblos, y aun algunos particulares, construían á su antojo los antiguos fanales y linternas, cobrando por ellos á los navegantes derechos arbitrarios; mas desde aquella fecha, el Estado se hizo cargo de estos servicios, se puso en ejecución un plan general de alumbrado marítimo, destinando á realizarle un crédito de 5 millones de pesetas, y luego se ha ido dotando á nuestras costas de los faros y señales necesarias, por más que habrá que hacer otras construcciones de esa clase, á medida que se vayan habilitando

Digitized by Google

nuevos puertos. El crédito corriente para estas atenciones es de 1.116.825 pesetas, de las cuales 1.046.325 son para faros [1].

Hay que advertir respecto de las vías de comunicación en general que, si dan lugar á gastos, son á la vez, como en su lugar veremos, origen de algunos ingresos para el Estado.

Construcciones civiles.—La partida de 2.893.180 pesetas que lleva este epígrafe no representa, como pudiera creerse en vista de él, los gastos de instalación que necesitan los diferentes ramos del Gobierno. Cada ministerio costea los locales y construcciones que son precisos para sus servicios, y ese crédito se refiere únicamente á los que dependen de Fomento. Hay en este punto gran desorden y abandono, pues mientras que el Estado posee buen número de terrenos, solares y edificios, aplicables á sus necesidades, que tiene cedidos ó arrendados por sumas insignificantes, paga al mismo tiempo cantidades de mucha consideración por alquileres de fincas rústicas y urbanas; utilizando aquellos bienes, vendiendo de ellos los que no sirvan y haciendo las construcciones necesarias, el Tesoro reportaría gran beneficio y las dependencias de la administración se hallarían mucho mejor instaladas.

II. La dirección de *Agricultura, Industria y Comercio* tiene más largo el título que la dotación del presupuesto; sus créditos importan 4.720.697 pesetas, de las cuales se destinan más de tres millones y medio al sostenimiento de los cuerpos de ingenieros agrónomos, de minas y de montes y al de las escuelas respectivas. De gastos directamente aplicados al fomento de la agricultura sólo ha-

---

[1] Las luces que alumbran las costas de la Península, islas adyacentes y posesiones de África eran 205 en 1.º de Enero de 1890; pero faltan todavía muchas para completar las establecidas en el plan de 31 de Setiembre de 1847. Las boyas colocadas en esa misma fecha eran 118 y 130 las que deben colocarse aún con arreglo al plan general aprobado por Real orden de 30 de Junio de 1854.

Digitized by Google

llamos poco más de un millón, que se invierte en las estaciones enotécnicas, creadas por decreto de 11 de Agosto de 1888, en las granjas agrícolas, escuelas de varios cultivos, exposiciones y auxilios para la ganadería. La industria no recibe más protección que el sostenimiento de cuatro escuelas de capataces de minas, 21.125 pesetas que cuesta la piscifactoría del Monasterio de Piedra, y otras 24.000 que se gastan en el registro de la propiedad industrial, creado por convenio internacional de 1883, y el comercio, por último, únicamente da motivo á un gasto de 13.900 pesetas que se hace para el servicio de la Bolsa de Madrid.

De suerte que los desembolsos en favor de la agricultura, la industria y el comercio son casi todos de personal, y aunque agreguemos á ellos las 395.357 pesetas que el ministerio de la Guerra dedica al fomento de la cría caballar [1], 19.040 que figuran en Marina para el fomento de la pesca y 45.000 que Hacienda señala para primas á los constructores de buques, el total dice que es bien poco lo que el Estado hace de una manera inmediata en favor de las industrias, sin que nosotros le censuremos por ello, pues antes bien pensamos que pudieran hacerse algunas bajas en esa complicada serie de escuelas especiales, Juntas, Consejos y comisiones que dependen de la dirección de Agricultura.

Pero la acción del Estado se ejerce principalmente, como ya hemos indicado, por medio de los derechos arancelarios, que restringen y organizan de un modo artificial nuestro comercio exterior. Este sistema, de que habremos de tratar al ocuparnos de la renta de aduanas y que se llama protector del trabajo y de la industria *nacionales*, cuando en realidad lo que hace es favorecer á *ciertas*

---

[1] La ley de presupuestos de 1890-91 autoriza á los ministros de Guerra y Fomento para que reorganicen de común acuerdo ese servicio, y entonces se trasferirá al Ministerio de Fomento la parte del crédito que corresponde á la nueva organización.

Digitized by Google

industrias y á trabajos determinados á expensas de los demás, da lugar á gastos considerables, que debemos computar aquí. Si el arancel no tuviese más que el carácter fiscal y se propusiera únicamente hacer efectivo un impuesto sobre la circulación de las mercancías, la organización de las aduanas y el servicio sobre todo de vigilancia en las costas y fronteras se simplificaría notablemente; pero cuando las prohibiciones ó los altos derechos protectores violentan el tráfico, lesionan los intereses del consumidor y estimulan poderosamente el fraude, entonces la administración se dificulta y son necesarias grandes fuerzas armadas para reprimir el contrabando. Por eso hemos de poner á cargo de la llamada protección económica una parte considerable de los 14.864.479 pesetas que cuesta el cuerpo de carabineros. No hay para qué decir que estos gastos, en tanto que se emplean en hacer daño á nuestro desarrollo mercantil y á toda la riqueza pública, nos parecen altamente censurables.

La situación económica de España reclama imperiosamente, no una violenta reforma, que dejase á la actividad privada, débil después de larga tutela, abandonada á sus escasas fuerzas, pero sí medidas que extiendan cada vez más su horizonte, vigorizando el sentimiento individual y fomentando el espíritu de asociación, para preparar el día en que pueda dar más útil empleo á todos esos recursos, que hoy administra el Estado con tan poco lucimiento.

Digitized by Google

VIII

Gastos para la administración de la hacienda.

Sin entrar en los pormenores de la organización de ese servicio público, que tienen un lugar más adecuado en nuestro libro, hemos de exponer ahora los gastos á que da lugar y el juicio que de ellos debe formarse.

Dos secciones del presupuesto ocupan los gastos de nuestra administración financiera; una, la octava, bajo el epígrafe *Ministerio de Hacienda*, que importa 18.750.774 pesetas, y otra, la novena, con la denominación de *Gastos de las contribuciones y rentas públicas*, que asciende á pesetas 84.164.844, ó sea en conjunto 102.915.618 pesetas. Esta distinción, introducida en 1853, y luego abandonada, se ha restablecido desde el presupuesto de 1878 á 79.

Ante todo, ocurre preguntar cuál es el fundamento de esa división, que no parece muy justificada, porque, en efecto, ¿de qué se ocupa el ministerio de Hacienda? Del haber público, de los recursos del Estado. Los gastos de ese departamento ¿no son, acaso, de las contribuciones y rentas públicas? Y por otra parte, los gastos de las contribuciones ¿no los hace el ministerio de Hacienda? ¿No se hallan á su cargo? ¿Á qué, pues colocar en dos partidas lo que es un solo concepto?

Sin embargo, todavía esa conducta pudiera tener una explicación y un objeto si se propusiese separar á un lado los gastos generales ó comunes del ramo de hacien-

Digitized by Google

da, y á otro los que particularmente ocasiona cada uno de los orígenes de ingresos. Comprendemos que se hiciera un grupo con los gastos de la administración central y las dependencias que son comunes á todos los ramos en la organización provincial, como las delegaciones de hacienda, las intervenciones, depositarías, etc., y otro en el que se computasen las dependencias y gastos que se aplican exclusivamente á un ramo determinado, y esto tendría, al menos, la ventaja de que podría ajustarse cómodamente la cuenta de cada uno de ellos; pero como no es esto lo que se hace, porque vemos que figuran entre los gastos del Ministerio los que son de rentas determinadas, las administraciones de aduanas y de rentas estancadas, las fábricas del timbre y de tabacos, el personal mecánico de loterías, y, en suma, todos los ramos especiales; como la distinción no se aplica tampoco á los conceptos de personal y material, porque en la sección novena se incluyen los administradores de loterías, todos los resguardos y otros semejantes, y como no se halla criterio ni principio alguno que sirva para la distribución de los gastos en esas dos secciones, hay motivo para pensar que se ha buscado con ella no más que el modo de disfrazar un poco el coste total de la gestión financiera.

Y ciertamente que si esa especie de pudor ha sido el origen de la división que examinamos, es preciso reconocer que no le falta motivo, porque agregando á la suma de las dos secciones del ministerio de Hacienda, 65 millones en que aproximadamente fijamos la cantidad que el Estado abona á la Compañía Arrendataria como gastos de la renta del tabaco y los 12 millones de pesetas que cuesta la deuda flotante, carga que es también de la administración del Tesoro, aunque figura entre las atenciones del crédito público, llegamos á un total de 180 millones de pesetas, como importe de la administración económica, y esta cantidad representa muy cerca del 20 por 100 del presupuesto de gastos, pasa del 22 si la refe-

Digitized by Google

rimos al de ingresos (805 millones) y toca al 27 si prescindimos de los recursos especiales (venta de material y bienes de Institutos), que no proceden de contribuciones ni rentas del Estado. Es verdad, que entre esos gastos figura una partida de cerca de 56 millones, que no consume le Hacienda, porque es el valor de los premios repartidos á los jugadores de loterías, y que con la supresión de administraciones subalternas, se ha hecho una pequeña reducción en el presupuesto de 362.800 pesetas; mas aparte de que aquella suma representa la pérdida y el gasto consiguientes á su estéril movimiento y esta última cantidad se obtiene de una de tantas *economías* mal entendidas, aun después de esas rebajas el presupuesto de la Hacienda sube á 124 millones, que son el 15 y medio por 100 del total de los ingresos.

No hace mucho tiempo que esos gastos eran mayores todavía; pero si miramos á Francia, que sólo invierte un 11 por 100 en ese mismo servicio, á Inglaterra, donde es menos costoso todavía, y á Bélgica, que sólo gasta un 5 por 100, habremos de convenir en que, no obstante los progresos conseguidos, nuestra gestión financiera se hace en lamentables condiciones. El mal está por una parte en la organización del ramo, por otra y principalmente, en el número y la índole de los orígenes de ingresos.

La administración de la Hacienda ha logrado en estos últimos años la unidad necesaria, y aunque con lentitud, se han simplificado las operaciones del Tesoro, se han concentrado en él los recursos que antes estaban diseminados por cajas especiales y se ha conseguido que el ministerio de Hacienda recaude por sí mismo la casi totalidad de los ingresos. Pero el número de las dependencias, las relaciones entre ellas y la tramitación de los asuntos son susceptibles de grandes reformas en favor de la sencillez y la economía del servicio. Aunque recientemente, en 1888, se han suprimido dos direcciones generales de este ministerio, todavía quedan en él

Digitized by Google

once centros diversos, incluyendo el Tribunal de Cuentas, la Junta de clases pasivas y la Inspección general de Carabineros, y sin contar la Depositaría y Contaduría centrales, ni las cuatro ordenaciones de pagos de Estado, Gracia y Justicia, Gobernación y Fomento. Con un poco de buena voluntad no sería difícil hacer algunas reducciones: la dirección de lo Contencioso, en lo que á la Hacienda se refiere, podría incorporarse á la Subsecretaría, como ya se hizo con la Inspección general; la Direción de Propiedades bien poco es lo que administra, y la de la Deuda tampoco parece muy necesaria, una vez hechas las últimas conversiones y encargado como está el Banco de su pago. El personal de todos esos centros es también conocidamente excesivo; ¿qué hacen, por ejemplo, en la dirección de la Deuda los 200 empleados que allí existen, sin contar los porteros y ordenanzas? ¿Son absolutamente necesarios los 83 funcionarios que hay en la Subsecretaría, con 32 dependientes de escalera abajo? ¿No puede suprimirse ninguno de los 300 empleados de todas categorías que con tan escaso fruto se mantienen en el Tibunal de Cuentas? Y en las provincias viene á suceder lo mismo; porque la Delegación de una de primera clase, sin incluir los ramos especiales y oficinas subalternas que puede haber en ella, Valencia por ejemplo, ocupa 98 funcionarios.

De esta suerte resultan en la administración central 1.500 empleados, sin contar los muchísimos que cobran de las asignaciones que abusivamente se consignan sin detalle para la dotación de los subalternos, y en la administración provincial se acercan á 5.000 los existentes. Contrasta con este exceso y es peor que él todavía la mezquindad de las retribuciones, porque en la administración central el 35 por 100 de los empleados no cobran más que 1.500 pesetas y sólo un 12 por 100 tiene sueldos que pasan de las 4.000; en las provincias, el término medio de las dotaciones es de 1.800 pesetas. Y es de advertir que no se computan, al hacer estos cálculos,

Digitized by Google

ni los empleados del ramo de tabacos, que no figuran en el presupuesto, ni el descuento que pesa sobre los sueldos. Además, al personal que sirve á la hacienda, salvo algunos cuerpos especiales, como el de abogados del Estado y de aduanas, no se le exigen condiciones ni pruebas, ni se le dan garantías de estabilidad, y esto hace que no se distinga generalmente por su aptitud ni por su celo, y que, aun siendo tan numeroso, sus funciones, que tan caras cuestan, estén mal desempeñadas.

Ya hemos dicho, sin embargo, que la causa principal del coste que tiene nuestra organización económica consiste en la naturaleza de los ingresos: son éstos muchos y heterogéneos, y necesitan, por tanto, distintas operaciones de recaudación y una contabilidad muy complicada; predominan los impuestos indirectos, de administración siempre difícil, y entre ellos los monopolios fiscales, que exigen el mantenimiento de grandes fábricas, la compra de materias primeras, etc., y en estas condiciones es imposible lograr la sencillez y baratura de la hacienda. Así vemos que mientras la dirección de Contribuciones directas, para recaudar las que pagan la propiedad y la industria, ó sea un ingreso de 208 millones, no gasta más que cuatro escasos, es decir, un 2 por 100, la de Indirectas invierte más de 17 para cobrar 179 millones por aduanas y timbre, cuya administración resulta, por lo tanto, muy cerca del 10 por 100.

Estos guarismos son demasiado elocuentes para que necesitemos insistir en una idea que hallará confirmación cuando particularmente examinemos cada una de las rentas del Estado. El coste de la administración económica es el dato que sirve mejor para juzgarla, y la nuestra no puede ser barata, en tanto que no se cambien radicalmente sus bases, sin que por esto deje de ser cierto que, aun dado el actual sistema, cabe hacer algunas deducciones y reformas en los gastos que ocasiona.

Digitized by Google

IX

Gastos extraordinarios.—Deuda y cargas de justicia.

Mucho se ha abusado entre nosotros del presupuesto extraordinario, como medio de ocultar el *déficit* y de justificar la apelación al crédito. Abandonóse por algún tiempo ese sistema, como el seguido después, de los *presupuestos especiales* formados con los rendimientos de la administración; pero en 1883-84 volvimos á los gastos extraordinarios, dando este título á obligaciones corrientes; en 1888-89 se abrió un crédito de esta clase para la construcción de la escuadra, y en el año actual tenemos también presupuesto extraordinario.

La ley de 14 de Julio de 1891, que prorroga el monopolio del Banco de España hasta fin de 1921, le obliga, como precio de esa concesión, á anticipar al Tesoro 150 millones de pesetas, que no devengarán interés ni serán reintegrables hasta la fecha indicada de 1921. El ministro de Hacienda puede disponer de esa suma en los siguientes plazos: de 50 millones desde 1.° de Julio de 1891, de otros 50 desde 1.° de Julio de 1892 y de los 50 restantes desde igual día de 1893. Otra ley del mismo 14 de Julio determina que de los 150 millones del anticipo del Banco, 87 se destinen á completar los ingresos del presupuesto extraordinario abierto en 1888 para la construcción de la escuadra, y los 63 restantes de este modo:

Digitized by Google

	Pesetas.
Para material de Guerra	16.000.000
Para subvenciones á las Compañías de ferrocarriles	36.000.000
Para auxilios á las Juntas de obras de puertos	6.000.000
Para subvenciones á canales y pantanos	2.000.000
Para obras destinadas á prevenir las inundaciones del Segura	2.500.000
Para obras que eviten las del Júcar y las del Záncara	500.000

El art. 3.° de la ley autoriza al Gobierno para que distribuya como estime conveniente entre esos diversos conceptos los 50 millones de que puede disponer en cada uno de los tres ejercicios, y en su virtud un decreto, que es también del 14 de Julio de 1891, establece el presupuesto extraordinario vigente en esta forma:

	Pesetas.
Material de Marina	25.000.000
Idem de Guerra	8.000.000
Subvenciones de ferrocarriles	12.250.000
Idem de canales y pantanos	1.000.000
Obras de puertos	2.000.000
Idem para evitar las inundaciones del Segura	1.250.000
Idem para las del Júcar y Záncara	500.000

Tenemos, pues, un presupuesto extraordinario, cuya estructura es algo anómala, porque ha de durar tres años y no hace una determinación precisa de los créditos. De sus recursos, que consisten en un préstamo, aunque reintegrable á largo plazo, nada hemos de decir ahora, y en cuanto á los gastos, nos basta con demostrar que tienen todos ellos el carácter de ordinarios. En efecto, las atenciones de Guerra y Marina en días de plena paz, así como las obras públicas, que consisten en ferrocarriles, canales, etc., representan necesidades perfectamente normales. Si hemos de tener ejército y armada, si el

Digitized by Google

Estado se encarga de las vías de comunicación, ¿cómo han de ser cósas extraordinarias la adquisición de armas y de buques y la construcción de los caminos? Por eso al tratar de los gastos permanentes hemos computado ya los que figuran en el presupuesto extraordinario, formado como mero expediente de nivelación, y en gran parte con créditos que el año anterior se incluían entre los ordinarios [1].

Pero consecuentes con la doctrina que hace del crédito en los Estados un recurso extraordinario y de ese mismo carácter á los gravámenes que nacen de su empleo, colocamos aquí el examen de los gastos á que da lugar la deuda pública.

No hemos de ocuparnos, sin embargo, de la deuda flotante ó del Tesoro, cuyo sostenimiento es un gasto normal, necesario para la ejecución de todo presupuesto, y que debe liquidarse una vez terminado el ejercicio, reservando el hablar de ella para cuando estudiemos la organización económica, y limitándonos ahora á considerar las obligaciones que imponen la deuda consolidada ó perpetua y las que, aun siendo temporales ó amortizables, tienen el mismo origen é idéntica naturaleza.

El crédito es, por otra parte, un medio que sirve al Estado para adquirir, ó mejor para anticipar, recursos, y en este sentido tendremos que examinarle más adelante. Pues bien, dejamos para entonces el ocuparnos del uso que se ha hecho de él entre nosotros y la historia de la deuda española, cuyas vicisitudes sólo mencionaremos aquí en tanto que hayan influído de una manera inmediata en el presupuesto.

Necesario es subir hasta la época de la reconquista

---

[1] Esos créditos transferidos al presupuesto extraordinario por decreto de 16 de Julio de 1891 son del material de Guerra y de obras públicas é importan 14.400.412 pesetas; es decir, una suma igual á la anualidad del empréstito de 250 millones de pesetas en deuda amortizable que autorizó la ley de 14 del mismo mes.

Digitized by Google

para hallar los orígenes de nuestra deuda pública en gastos ocasionados por la guerra contra los sarracenos, y tan antiguo como su nacimiento es el olvido y la desatención de las obligaciones contraídas con los acreedores del Estado, hasta el punto de que en ese período de siglos lo ordinario haya sido el no cumplirlas y lo excepcional verlas regularmente cubiertas.

Los Reyes Católicos, no obstante su buena voluntad y su administración prudentísima, no pudieron satisfacer las deudas de sus antecesores ni las que ellos contrajeron; los monarcas de la casa de Austria se ocuparon más que en pagar sus créditos en hacerlos materia de imposición, y Carlos II hubo de declarar en quiebra la hacienda nacional [1]; los Borbones, aunque más solícitos, no lograron tampoco sino cortos momentos de solvencia en los días de Fernando VI y en los primeros años de los reinados de Carlos III y Carlos IV, y luego en el siglo actual, con la guerra de Independencia, los cambios políticos y las luchas civiles, la deuda se ha visto postergada siempre, recayendo principalmente sobre ella la escasez de los recursos. Los *arreglos* hechos en el crédito por las Cortes de Cádiz, por Garay, por Ballesteros, por Toreno y Bravo Murillo, todos ellos han tenido como base la reducción de los intereses devengados por los acreedores y de los que debían percibir en lo futuro.

Desde 1851 hasta 1872 el pago de la deuda, con algunos retrasos y descuentos, adquirió una regularidad antes desconocida; pero en esta última fecha ya se mandó, por la ley de 2 de Diciembre, que durante cinco años se abonase en papel un tercio de los intereses y se suspendieran la mayor parte de las amortizaciones concedidas. En el semestre de 1.º de Julio de 1873 dejaron de pagarse por completo los cupones, y lo mismo sucedió en los vencimientos de Enero y Julio de 1874. Estos tres semestres hubieron de satisfacerse luego por medio de su-

[1] Véase lo dicho en la pág. 82.

Digitized by Google

bastas y adjudicaciones de bonos á los tenedores de la deuda interior, y una parte en dinero y otra en títulos del 3 por 100 á los portadores de deuda extranjera, estableciendo al mismo tiempo la ley de 26 de Junio de 1874, que así lo dispuso, que desde 1.° de Enero de 1875 los intereses se pagaran previo un acuerdo con los acreedores, que implicaba mayor disminución de sus derechos. Pactóse, en efecto, con algunos de ellos, y se impuso á los demás una reducción de intereses que sancionó la ley de 21 de Julio de 1876, según la cual, la deuda consolidada al 3 por 100 y las amortizables al 6, procedentes de carreteras, obras públicas y subvenciones de ferrocarriles, devengaban desde 1.° de Enero de 1877 la tercera parte del interés señalado; desde 1.° de Enero de 1882 obtendrían aquélla un cuartillo y ésta un medio más por 100, y en este último año el Gobierno negociaría con los tenedores de ambas clases de deuda, respecto á la forma en que había de aumentarse el interés, hasta que volvieran á percibir íntegramente el que correspondía á cada una de ellas. Los intereses vencidos desde Julio de 1874 á Diciembre de 1876 se pagaron en deuda amortizable al 2 por 100.

Tal era el estado del asunto cuando el Sr. Camacho llevó á cabo las conversiones que determinan la situación actual de nuestra deuda. Esas operaciones, que son para su autor duraderos títulos de gloria, habremos de considerarlas luego en todos sus pormenores; pero ahora sólo nos incumbe señalar los efectos que han producido en los capítulos del presupuesto de gastos.

La deudas amortizables que había en circulación á fines de 1881, devengaban por intereses y amortizaciones la cantidad de 193 millones de pesetas anuales, y la ley de 9 de Diciembre de aquel año autorizó su conversión en un nuevo papel con el 4 por 100 de interés, amortizable en cuarenta años, emitido al 85 por 100, cuya anualidad importaba 91.631.250 pesetas, resultando á favor del presupuesto una economía de 101 millones. La con-

Digitized by Google

versión era potestativa respecto de la deuda del 2 por 100 exterior, de las acciones de carreteras y obras públicas y de la de deuda del personal, reconociéndose á los poseedores de estos títulos el derecho de conservarlos y de continuar percibiendo los intereses y amortizaciones que entonces disfrutaban. Hicieron algunos uso de esta facultad, no se presentaron á la conversión y por eso no se emitió toda la suma autorizada del nuevo 4 por 100 y figuran todavía en el presupuesto los restos de aquellas deudas, aunque su extinción está ya próxima.

La deuda perpetua y las obligaciones de ferrocarriles debían obtener en 1882, según hemos indicado, un aumento de sus intereses reducidos á la tercera parte; mas el Sr. Camacho creyó, muy acertadamente, que la ventaja lograda con la conversión de las amortizables ofrecía buena coyuntura y hasta creaba el deber de anticipar el convenio pendiente con estos otros acreedores. Trató primero con los tenedores del 3 por 100 interior y de las obligaciones por ferrocarriles, y la ley de 29 de Mayo de 1882 aprobó el acuerdo, que consistía en canjear esos títulos por otros al 4 por 100 en la proporción necesaria para que el interés al 4 representase el 1,75 y 3,50 céntimos por 100 respectivamente del capital de la deuda interior al 3 por 100 y de las obligaciones del Estado por ferrocarriles. Mayores dificultades encontró la inteligencia con los acreedores extranjeros; pero vencidas al cabo, la ley antes citada les invitó á la conversión voluntaria de sus títulos del 3 por 100 en la misma forma que se adoptaba para la deuda interior, y previas algunas concesiones, la propuesta fué aceptada, verificándose la conversión rápidamente.

El 4 por 100 amortizable comenzó á percibir el interés desde 1.° de Enero de 1882, y el perpetuo le devenga desde 1.° de Julio de 1883. El pago trimestral de unos y otros intereses, así como la amortización de la deuda que la tiene, corre á cargo del Banco de España, que debe reservar de todos los fondos que perciba como Te-

Digitized by Google

sorero del Estado la cantidad necesaria para cubrir esas obligaciones. La deuda exterior se halla domiciliada en París, Londres, Berlín, Amsterdam, Bruselas y Lisboa [1].

En su virtud los gastos de la deuda son los del cuadro siguiente:

DEUDA CONSOLIDADA [2]	Pesetas.
Intereses del 4 por 100 perpetuo	170 853.812
Amortización de residuos	50.000
DEUDAS AMORTIZABLES	
Intereses, amortización y gastos del 4 por 100	87.813.623
Idem íd. de la deuda del 2 por 100 exterior	6.562.840
Idem íd. de acciones de Obras públicas	112.546
Idem íd. de acciones de carreteras	160.218
Amortización de la deuda del personal	100.000
OTROS CONCEPTOS	
Quebranto del giro para el pago de la deuda exterior	1.400.000
Anualidad del préstamo de Rothschild sobre la venta de azogues	3.750.000
Total	270.803.039

Estos son los guarismos del presupuesto de 1890-91, prorrogado para el año actual; pero es necesario hacer en ellos algunas rectificaciones: la primera es el aumento de 14.400.000 pesetas, importe anual de los intereses y amortización del empréstito de 250 millones en amor-

[1] Ley de 29 de Mayo de 1882 y decreto de 30 de Noviembre de 1886.

[2] Figura además en el presupuesto, aunque sin ninguna partida de abono, la deuda al 5 por 100 reconocida á los Estados Unidos de América, que importa un capital de 3.000.000 de pesetas, cuyos intereses se pagan por las cajas de Cuba. Del mismo modo se incluyen las inscripciones emitidas á favor del clero y de las cofradías y obras pías, porque sus intereses son imputables en la dotación de la Iglesia, como ya tenemos dicho, y no se satisfacen.

Digitized by Google

tizable que se negocia cuando escribimos; otro aumento de consideración hay que hacer en el gasto de giros para pago de los cupones y amortización de la deuda exterior; importan estas obligaciones unos 85 millones, y dada la desastrosa elevación de los cambios con el extranjero, que han llegado á cotizarse en un 14 por 100, bien podemos calcular que no costará menos de 8 millones la remesa de aquella cantidad, cuando sólo se presupuestan 1.400 millones de pesetas para este objeto. Tenemos, pues, una nueva adición de más de 6 millones, que sólo en mínima parte puede compensarse con las pequeñas bajas que resultarán de los créditos de las deudas amortizables.

Con esa suma de más de 20 millones, que hay que agregarles, el total de los gastos de la deuda sube á 291 millones de pesetas, prescindiendo de la flotante, según ya hemos advertido.

La partida de la deuda, que desde 1853 se coloca en la sección tercera del presupuesto de obligaciones generales del Estado, es decir, inmediatamente después de los gastos de la Casa Real y de los Cuerpos Colegisladores, para indicar la preferencia que se la concede, ha tenido un rápido é incesante aumento. Importaba en aquel año, después del arreglo de Bravo Murillo, 62 millones de pesetas; subía en 1860 á 83 millones; era en 1867-68 de 145, y llegó á elevarse, para el presupuesto de 1872-73, á 295 millones de pesetas. Hubo, por consiguiente, una reducción considerable de este gasto, que se explica, como antes hemos visto, porque fué el resultado de operaciones, cuyo punto de partida estaba en la reducción de dos terceras partes hecha en los intereses reconocidos á los acreedores del Estado; mas desgraciadamente comenzamos á perder esa ventaja, porque se ha inaugurado una nueva serie de emisiones.

El único de los créditos enunciados que pueden reducirse sin violencia alguna es el de 3.750.000 pesetas á favor de la casa Rothschild. Procede de un contrato que

Digitized by Google

se celebró en 1870, mediante unos bonos especiales emitidos al 80 por 100, con interés del 5, amortizables en treinta años y con garantía de la groducción de azogues en Almadén. Se pactó que el Gobierno podría en cualquier tiempo recoger esos valores á la par, y nada se ha hecho desde entonces, apesar de que una conversión de tales títulos sería beneficiosa para rebajar ó extinguir la carga de la amortización y dejar libres de su hipoteca á las minas de Almadén.

Cargas de justicia.—Aunque su composición es bastante heterogénea, consisten principalmente en indemnizaciones que satisface el Estado á los poseedores de oficios públicos que se enajenaron y de derechos señoriales abolidos, en pensiones reconocidas á miembros de la familia reinante y en censos que gravaban los bienes y rentas de que aquél se ha apoderado.

Sin duda que en un principio es legítimo el origen de estos gastos, que representan la triste herencia del pasado; pero bueno fuera que de una vez se hiciese la revisión formal de esos gravámenes, en que se han cometido muchos abusos, bajo el punto de vista de su temporalidad, porque no hay motivo para que sean perpetuos y dejen de amortizarse unos títulos que son capitalizables, lo mismo los que se fundan en desembolsos que los que procuran indemnizaciones.

Desde 1845 se han hecho numerosas tentativas para suprimir ese concepto, sin equivalente en los presupuestos extranjeros, solventándole por medio de títulos de la deuda pública, que es el verdadero carácter que tienen tales obligaciones; la ley de 29 de Abril de 1855 anunció ya la conversión de las cargas de justicia en deuda pública; la del presupuesto para 1870-71 autorizaba la capitalización en 3 por 100 interior, y de los cálculos hechos entonces resultaba que al 90 por 100 de las rentas reconocidas habría habido que emitir de 90 á 100 millones de pesetas. Algunos interesados aceptaron la proposición y hasta se mandó expedirles los títulos correspon-

Digitized by Google

dientes á sus créditos; pero no llegó á verificarse así, y en 31 de Enero de 1873 se mandó que continuara haciéndose el pago como antes. Otra vez la ley de 31 de Julio de 1876 dispuso que el Gobierno concertara con los perceptores de cargas de justicia el pago en bonos del Tesoro, si cedían aquéllos en favor del Estado el 25 por 100 del importe líquido de las cantidades que figuraban en los presupuestos. Durante el tiempo que esa disposición se halló en vigor fueron muchas las conversiones que se llevaron á cabo con ventaja notoria para los particulares, que por ese medio pudieron disponer de un capital de que antes aparecían como meros usufructuarios, y con no menos beneficio para el Tesero público, que veía disminuir el importe de lo que estaba obligado á pagar en cada año. Si el Gobierno no se hubiera visto en el caso de suspender la operación, por haber dispuesto para otros fines de los bonos con que contaba, es seguro que se habría extinguido entonces la casi totalidad de dichas cargas.

El Sr. Cos-Gayón quiso hacer obligatoria la conversión en 4 por 100 interior; pero el Congreso modificó su proyecto, y la ley de 12 de Junio de 1885 dispone que se admita la conversión á los perceptores que la soliciten, siempre que las cargas de justicia tengan el carácter de perpetuas y hayan sido declaradas subsistentes, por la cantidad de deuda necesaria para producir un interés igual al 75 por 100 de las rentas que se consignan en el presupuesto. Ordena también la ley, en su art. 2.°, que desde 1.° de Julio de 1885 se suspenda el pago de todas las rentas procedentes de cargas de justicia que no hayan sido declaradas subsistentes con las formalidades establecidas, y este precepto tiene por motivo el que todavía se halla sin concluir la revisión general de esos derechos, acordada en 1853, y resulta que los que se declaran caducados han venido percibiendo treinta anualidades indebidamente.

En tanto que esas disposiciones surten efecto, y te-

Digitized by Google

memos que sus resultados no han de ser considerables en lo que toca á la conversión, las obligaciones por cargas de justicia son las que á continuación se expresan:

			Pesetas.
Capítulo	1.°	Oficios y derechos enajenados.....	549.899
—	2.°	Recompensas por salinas.....	17.886
—	3.°	Asignaciones censuales sobre terrenos y derechos del Estado.....	196.417
—	4.°	Recompensas por derechos, rentas y servicios.....	404.239
—	5.°	Censos y pensiones afectas á fincas del Estado.....	24.040
—	6.°	Rentas vitalicias.....	135.000
—	7.°	Condonaciones.....	450.000
		TOTAL.....	1.777.481

La caducidad de algunas cargas y las conversiones de otras que antes hemos referido, han hecho disminuir este gasto, que pasaba de cuatro millones en 1850 y ha sido mayor de tres hasta 1876.

Sumando ahora la partida de la deuda con la de las cargas de justicia, llegamos á un total de 291.539.593 pesetas, que representan, como ya sabemos, muy cerca del 32 por 100 de nuestros gastos públicos. No es necesario insistir en la enormidad de esta carga, que desnivela el presupuesto y hace imposible para el Estado una vida económica ordenada. Las demás naciones se encuentran en una situación semejante: Inglaterra y Bélgica invierten aproximadamente en la deuda el 26 y el 29 por 100 de sus ingresos respectivamente; Francia llega al 34, é Italia se halla tan gravada como nosotros; pero esto no quiere decir más sino que es general la necesidad de reducir las deudas públicas. En la disminución de este gravamen, que es el más importante de todos, es donde se ha de buscar el alivio de los presupuestos. De

Digitized by Google

aquí nuestro empeño en que esta atención se mire como extraordinaria y se la satisfaga preferentemente, para que pueda llegarse á la normalidad en el régimen de la hacienda pública.

Entre nosotros, la única disposición encaminada á ese interesante objeto está en el art. 5.° de la ley de 29 de Mayo de 1882, que llevó á cabo la conversión de las antiguas deudas perpetuas. Según ella, la quinta parte al menos de los sobrantes que ofrezcan los presupuestos desde el de 1883 á 84, se invertirá necesariamente en amortizar deuda perpetua al 4 por 100; pero esos sobrantes no se han obtenido, ni puede contarse con ellos en mucho tiempo, y es á toda costa indispensable buscar una manera de redimir el gravamen de la deuda, con el cual es muy difícil la nivelación del presupuesto.

Sostiénese por algunos, y es idea bastante generalizada, porque halaga á muchas preocupaciones, la conveniencia de someter á un descuento los intereses de la deuda pública. Es verdad que esto se pide á título de impuesto sobre esa forma de la riqueza; pero, llámese como quiera, siempre resultará que no se trata realmente de un ingreso, sino más bien de una reducción del pago.

En la *Parte general* [1] hemos rechazado la imposición sobre los intereses de la deuda en nombre de los principios jurídicos, económicos y financieros. Nos referimos á todo lo dicho entonces, y añadiremos ahora que en ninguna otra parte sería esa medida tan impolítica, tan injustificada y tan violenta como habría de serlo entre nosotros, porque, además de ir contra todas las convenencias, faltaría á solemnes compromisos que obligan al decoro de nuestra patria.

El Estado español vive del crédito, porque se obstina en gastar más de lo que importan sus recursos ordinarios; en estos mismos días negocia, y por cierto con grandes dificultades, un empréstito, tiene pendientes aná-

[1] Tomo I, cap. XVIII de la Sección III.

Digitized by Google

logas operaciones por cuenta del Tesoro de Cuba, y bien puede asegurarse que habrán de continuar las emisiones en una ó en otra forma. Aunque se modificara esa conducta, al día siguiente de contraer el último empréstito, sería forzoso pensar en la disminución de la deuda por medio de conversiones. De manera que, siendo el crédito un recurso del presente y el medio único de redención con que cuenta el porvenir de nuestra hacienda, fuera torpeza insigne lastimarle, y el Estado pagaría con grandes usuras el provecho que sacara de gravar los fondos públicos.

En España no puede invocarse la equidad para establecer descuento alguno sobre los intereses de la deuda, que son consecuencia de uno y otro arreglo, es decir, de una y otra bancarrota: el 4 por 100 consolidado actual representa el antiguo 3 por 100 reducido al 1 ¾, como el 3 fué resultado de conversiones y reducciones anteriores, que repetidamente mermaron capitales é intereses. ¿Con qué razón alegan los contribuyentes la igualdad del sacrificio en las épocas normales y no en los momentos críticos? ¿Por qué no han comenzado ellos por abandonar el total de sus rentas unas veces, las dos terceras partes ó la mitad en muchos otros casos, como han tenido que hacer los acreedores del Estado? ¿Por qué los propietarios é industriales no han sacrificado á la hacienda pública una porción de sus capitales, equivalente á la que han perdido los tenedores de la deuda?

Según cálculos que deben ser muy aproximados, los rentistas percibieron durante el siglo pasado poco más de un 10 por 100 de los intereses ó anualidades á que tenían derecho [1], y si fuera posible hacer la cuenta de las vicisitudes por que han pasado las diversas formas del capital, se vería que ninguna ha sufrido más quebrantos que la representada por títulos de la deuda. Si se pudieran seguir las trasformaciones de una suma invertida á

[1] Calzado, *Apuntes financieros.*

Digitized by Google

principios de este siglo en deuda pública, y de otra igual representada por bienes inmuebles ó capitales industriales, se vería que mientras esta última ha rendido ordinariamente un interés y ha aumentado su valor, la primera ha estado largos períodos sin dar interés alguno, ha cobrado generalmente no más que una parte de él, y sólo por excepción ha percibido íntegros sus réditos, y en cuanto al capital, ha quedado reducido á menos de la mitad. Es decir, que en los momentos de apuro se acude á los acreedores del Estado, se les inmola sin piedad, se les merman sus derechos sin consideración alguna, y luego en las épocas bonancibles se les echa en cara el percibo de unas rentas que fueron violentamente aminoradas.

La prueba de que los defensores del impuesto no hablan con entero convencimiento de la igualdad tributaria está en la inconsecuencia de sus reclamaciones, porque piden una imposición del 5, ó á lo sumo del 10 por 100 sobre los intereses de la deuda, cuando saben que la propiedad agrícola más favorecida contribuye al 15,50 por 100, y hay mucha riqueza urbana que paga á razón de un 23 por 100. Ahora bien, tratándose de unos capitales cuya condición se supone ser privilegiada, se comprende la adopción de un tipo más elevado; pero no de otro mucho más bajo que el establecido para riquezas menos estimables. Si el principio es justo, ¿por qué no se admiten todas sus consecuencias? ¿Cómo á nombre de la igualdad y para establecerla puede llegarse á tales desigualdades?

Aparte de esto, el derecho constituído es claro y terminante; hay un compromiso contraído con los tenedores de fondos públicos y es preciso mantenerle.

La ley de 21 de Julio de 1876, que redujo á la tercera parte los intereses de la deuda, decía en su art. 4.º: «El Gobierno no impondrá ningún gravamen ni tributo á los intereses que en la presente ley se consignan, ni á los títulos que se amorticen en virtud de sus disposiciones.»

Digitized by Google

Vinieron luego las conversiones de 1881 y 82, que tomando como punto de partida los mandatos de esa ley y en cumplimiento suyo, resolvieron definitivamente acerca del derecho de los acreedores; hicieron éstos nuevas concesiones, y cuando pidieron que se declarasen libres de todo impuesto los intereses que se iban á reconocer, se les dijo que tal declaración no era necesaria, porque el art. 4.° de la ley de 1876 quedaba en pleno vigor. Con esta garantía es como fueron aceptadas las conversiones.

Es ocioso, por tanto, discutir sobre si el art. 4.° de la ley de 1876 se dictó únicamente para los intereses en ella establecidos, ó si ha de entenderse aplicable á los actuales, que son una transformación de aquéllos. Lo cierto es que el hábil y afortunado negociador de las conversiones vigentes, el Sr. Camacho, que llevaba la representación y tenía la palabra del Estado, dijo á los acreedores, y lo repitió solemnemente en el Parlamento y lo ha consignado en un libro [1], que los títulos del 4 por 100 se emitían con la exención de todo impuesto que recayera sobre sus intereses.

El pacto no hacía falta, porque, como ya hemos repetido, se trata de intereses que proceden de un convenio de *quita,* con el cual se redujo en más de una tercera parte el rédito y á menos de la mitad el capital de la deuda; pero es que además el pacto existe.

Necesitamos verlo para creer que haya un Gobierno capaz de atropellar por todas esas consideraciones, y descartamos por consiguiente la idea de una imposición sobre la deuda.

Sin embargo, el problema de disminuir sus cargas puede hallar por otro camino una solución que á todos satisfaga. Bastaría para ello formar un presupuesto extraordinario dedicado á la amortización, dotándole, primero con los rendimientos de un 5 por 100 descontado

---

[1] *Memoria sobre la hacienda pública de España en 1881 á 1883.*

Digitized by Google

sobre los intereses y amortizaciones corrientes, y además con una cantidad igual que pudiera tomarse de los productos que todavía da la venta de los bienes del Estado. El 5 por 100 de los intereses y amortización de las deudas del 4 por 100 importa unos 13 millones, y otros 13 habría que pedir á los recursos que de la desamortización se obtienen [1]. De este modo conseguiríamos un fondo de 26 millones de pesetas para aplicarle anualmente á la recogida de la deuda pública.

Se comprende, después de lo que llevamos dicho, que ese descuento que ahora proponemos había de ser convenido y libremente aceptado por los acreedores. Éstos no opondrían dificultad alguna para admitirle si estimasen bien su propia conveniencia, primero porque de este modo se librarán de la amenaza de una imposición que gravita sobre ellos, y en segundo lugar porque lo que dejaran de cobrar en una forma lo recibirían duplicado en otra. No se trata, en efecto, de una contribución, ni siquiera de un verdadero descuento, sino más bien de una *prima de amortización*, del pago de un servicio, del premio de beneficios seguros é inmediatos. Lo que nosotros deseamos es que los acreedores renuncien al 5 *por* 100 de la cantidad que en el presnpuesto se consagra á satisfacer sus derechos, y que el Estado les garantice en cambio una amortización igual al 10 *por* 100 de esta misma suma. ¿No es esto perfectamente razonable y equitativo? La recogida de la deuda, aun siendo en pequeña escala, haría cada día mayor la solvencia del Estado, daría vigor al crédito, produciría una rápida subida en el valor de todos los fondos públicos, y los acreedores verían favorablemente compensada la reducción del interés con el aumento de sus capitales. Los *rentistas*, que no especulan ni aprovechan la subida de los precios, adquirirían, respecto á su posición, una tranquilidad y una firmeza

[1] Para 1890-91 se presupuestaron 14.460.000 pesetas como producto de la venta de bienes del Estado.

Digitized by Google

de que hoy carecen, y el descuento vendría á ser para ellos la *prima de un seguro* que alcanzaba al capital y á los réditos. Hé aquí cómo pudiera ser voluntariamente aceptada por los tenedores de la deuda pública la combinación que hemos propuesto. Y si fuese necesaria alguna presión por parte del Estado para llegar á ese acuerdo, ¿habría quien se atreviera á condenarla después de reflexionar seriamente sobre los principios, los datos y los intereses todos que juegan en el problema?

Iguales consideraciones hay que hacer y los mismos serían los beneficios de parte del Estado, puesto que la inversión de los 13 millones sacrificados en los ingresos le había de resultar verdaderamente productiva. La combinación ofrece para todos la ventaja que consiste en obtener con 13 millones una amortización de 26.

Una vez aceptada la idea en ejecución es bien sencilla, porque todo se reduce á distribuir ese fondo de los 26 millones de pesetas entre las varias clases de deuda, en proporción exacta al descuento hecho en cada una de ellas, para emplearle trimestralmente en la recogida á la par y por sorteo de la amortizable y en la adquisición por subasta de la perpetua. En los primeros años podría amortizarse deuda á razón de unos 30 millones nominales, luego la cantidad sería menor por la elevación de los precios, porque disminuyendo la suma de los intereses bajaría el importe del descuento, y porque el 5 por 100 sobre las amortizaciones tendría que reducirse también, desde que la cotización de los títulos pasara del 90 por 100; pero de todas suertes, el objeto estaría conseguido, el presupuesto de gastos tendría un alivio continuo, el crédito público adquiriría gran firmeza, y con estas bases la hacienda podría marchar desembarazadamente, se abrirían para ella horizontes y se harían posibles soluciones que hoy no es dado vislumbrar siquiera.

De los medios convenientes para dar forma y estabilidad á la realización de este pensamiento trataremos en el capítulo dedicado á la *política financiera.*

Digitized by Google

SECCIÓN TERCERA

LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO ESPAÑOL

I

Consideraciones generales.

En la historia hemos aprendido que el Estado español vivió casi constantemente en gran penuria, y en el examen que acabamos de hacer de nuestros gastos públicos, hemos encontrado que también en la actualidad son excesivos los consumos del Gobierno, en proporción con la riqueza del país. De igual manera, pues, que en lo pasado se acude á todo género de arbitrios y recursos para surtir al Erario, hallaremos que, al presente, los ingresos admitidos obedecen al propósito de llevar á las arcas del Tesoro una cantidad determinada, más que á las exigencias de la razón y los principios de la justicia; porque, según venimos repitiendo, la cuestión de los recursos es secundaria; queda resuelta ya en lo capital al hacerse la fijación de los gastos, y tan luego como éstos traspasan los límites convenientes al consumo público, no es dado esperar ni conseguir que los ingresos tengan condiciones aceptables.

En otro sentido se marca la influencia de los gastos públicos sobre los medios económicos, que sirven para atenderlos. Cuando el Estado extiende sus atribuciones

Digitized by Google

según ocurre en España, y la administración se encarga del fin religioso, de la enseñanza, de las vías y medios de comunicación y de *proteger* la industria, como sus servicios no pueden menos de ser retribuídos de algún modo, los orígenes de ingresos se multiplican, y como, por otra parte, semejante política restringe las adquisiciones del Erario, hállanse algunos recursos, los productos de las aduanas y la contribución industrial, por ejemplo, cohibidos en sus progresos y natural desarrollo, y es necesario buscar en nuevas fuentes, ó exigiendo mayor caudal á las ya abiertas, la compensación para esas deficiencias.

Nuestro sistema rentístico, además, tiene por base la reforma de la tributación hecha en 1845, que si mejoró notablemente lo que entonces existía, no estaba libre de errores y era un primer paso al que debían seguir otros muchos, que corrigieran y acabaran la obra. Estos pasos no se dieron y aquellos defectos se han aumentado con la creación de nuevos impuestos que ha hecho perder al llamado *sistema tributario* la sencillez, que era su mayor ventaja, y con el descuido ó la modificación desacertada de los que por él se establecieron. Las contribuciones directas reclaman una estadística con que no se contaba en 1845; pero al cabo de más de cuarenta años, sólo hemos logrado adquirir unos datos acerca de la materia imponible cuya falsedad es notoria, y esto es mucho peor que no tenerlos; de manera que no hay exageración en afirmar que hoy es más imperfecta que en la fecha citada la administración de esos impuestos; la reforma de los indirectos ha fracasado por completo, en cuanto á la sustitución de los consumos varias veces intentada, y en mucha parte respecto de las aduanas, y si se han suprimido los estancos de la sal y de la pólvora, hanse agravado y extendido en cambio otras imposiciones, como los *derechos reales*.

Estos desfavorables antecedentes relativos al presupuesto español de ingresos empiezan á confirmarse tan

Digitized by Google

pronto como se dirige sobre él una ojeada, porque sus vicios se revelan ya hasta en el modo de presentarle: no ocupa ni tres páginas siquiera, y allí, perdida entre el fárrago inmenso de los gastos [1], se nos ofrece una enumeración de los ingresos que no tiene los desarrollos y pormenores necesarios. Lo que menos importa saber, tratándose de los recursos del Estado, es la oficina que los recauda, y éste fué, sin embargo, el criterio adoptado para clasificarlos hasta que el presupuesto de 1888-89 los presentó ya de manera algo más ordenada y razonable. Desde entonces el presupuesto de ingresos se divide en cinco capítulos, cuyos epígrafes y conceptos son los que siguen:

El CAPÍTULO I.—*Contribuciones directas*, comprende: la territorial, la industrial, los impuestos y derechos reales, de minas, sobre grandezas y títulos, de cédulas personales, sobre sueldos y asignaciones y los arbitrios de Canarias.

CAPÍTULO II.—*Contribuciones indirectas*: las de aduanas, derechos de consulados, consumos, impuestos sobre viajeros y mercancías y timbre del Estado.

CAPÍTULO III.—*Monopolios y servicios explotados por la administración*: tabacos, lotería, casa de moneda, giro mutuo, *Gaceta*, correos, telégrafos y teléfonos (derechos de apartado y productos varios de estos ramos) y establecimientos penales.

CAPÍTULO IV.—*Propiedades y derechos del Estado*: contiene tres secciones, la de *Rentas*, en donde están; las minas, los productos de los bienes del Estado en general, los de canales y montes y la renta de Cruzada; la sección segunda, *Diferentes derechos del Estado*, mezcla el 20 por 100 de propios con los aprovechamientos forestales, la asignación de las empresas de ferrocarriles para la inspección, la de las Diputaciones para la enseñanza y

---

[1] El presupuesto forma un tomo de 711 páginas.

Digitized by Google

guardería rural, el reintegro de los gastos de depósito en las aduanas, el de las corporaciones por ventas anuladas y el 10 por 100 de la administración de partícipes, y la sección tercera, *Ventas,* describe los productos de las enajenaciones, redenciones y trasmisiones de los bienes y censos del Estado.

CAPÍTULO V.—*Recursos del Tesoro,* divididos en *ordinarios*: las redenciones del servicio militar, los reintegros de ejercicios cerrados, los derechos de custodia en la Caja de Depósitos, el rendimiento de publicaciones oficiales, los ingresos eventuales, el 6 por 100 sobre fondos distraídos, los alcances y los atrasos hasta 1849, y *extraordinarios,* el producto en venta de los bienes de los Institutos, de cuarteles, edificios, terrenos y material inútil de Guerra y de buques, edificios y material sin aplicación del ramo de Marina.

El resumen de los ingresos da este cuadro:

CAPÍTULOS		Pesetas.
Contribuciones directas		269.549.110
» indirectas		298.985.000
Monopolios y servicios		170.856.000
Propiedades y derechos del Estado	Rentas	21.111.277
	Ventas	14.460.000
Recursos del Tesoro	Ordinarios	16.590.000
	Extraordinarios	14.000.000
TOTAL		805.551.387

Este era el presupuesto de 1890-91, que se ha reforzado para el año actual con el ingreso extraordinario de los 50 millones de pesetas que anticipa el Banco, conforme á la ley de 14 de Julio de 1891, anteriormente citada.

Mucho deja que desear todavía la clasificación que hemos extractado, porque en ella se considera como directo el impuesto de derechos reales, que no lo es seguramente, y se prescinde del 20 por 100 de propios, que tiene, sin

Digitized by Google

duda alguna, ese carácter; se llama contribución indirecta á los derechos de los consulados, que son remuneradores; se dicen *explotados* servicios que cuestan mucho más de lo que producen, como los telégrafos y establecimientos penales, llevando á diferente lugar otros análogos, como el de la Caja de Depósitos y las publicaciones oficiales, y se mezclan, por último, conceptos muy heterogéneos en el grupo de propiedades y derechos del Estado. Lo más grave es, sin embargo, esa falta de detalles que lamentábamos antes, á excepción de la renta de aduanas, en que la exposición es completa; para los demás ramos no se distingue entre los diferentes orígenes de ingresos que comprenden: así la contribución territorial que abraza la propiedad rústica, la urbana y la ganadería, está englobada en una sola partida, lo mismo que la contribución industrial y de comercio y los derechos reales, y otro tanto sucede con el timbre, cuyos productos son tan diversos. ¿Puede acaso formarse el presupuesto sin estos datos? Pues entonces, ¿por qué no han de publicarse? Y si dentro de estos límites queremos estudiar las adquisiciones del Estado, darnos cuenta de su varia naturaleza y establecer relaciones entre ellas, es indispensable rehacer el presupuesto. Ejecutado este trabajo con arreglo al sistema que venimos aplicando da el siguiente resultado:

CONCEPTOS			Pesetas.
Propiedades del Estado			25.210.000
Retribución de servicios			15.515.862
Monopolios fiscales			167.005.000
Impuestos	Directos	241.369.110	567.350.525
	Indirectos	326.001.415	
Redención del servicio militar			9.300.000
Recursos eventuales, alcances, reintegros, etc.			7.150.000
Bienes de Institutos y material inútil			14.000.000

Es de advertir, para la inteligencia de ese cuadro, que en el concepto de *propiedades* hemos incluído los rendimientos de la desamortización, que la *retribución de ser-*

Digitized by Google

vicios no puede fijarse con exactitud, porque en la mayor parte de ellos se verifica por medio del papel sellado, y que hemos agregado á esa partida la *renta de Cruzada*, por considerar que este ingreso tiene el carácter de una compensación de los gastos religiosos, que, no pudiendo hacer otra cosa, contamos el importe íntegro del timbre entre los impuestos indirectos, y finalmente, que los recursos eventuales y los demás que á ellos unimos no admiten otra clasificación, porque corresponden á ramos diversos que no se especifican.

Hechas estas salvedades, que deben tenerse presentes para estimar nuestros juicios, notaremos de pasada, porque no es ahora ocasión de hablar de esto, que los 855 millones de ingresos ordinarios y extraordinarios para 1891-92 se nivelan con los 920 millones en que hemos fijado los gastos, deduciendo de éstos los 65 millones de la renta del tabaco que, una vez computados entre las obligaciones, deben figurar también como recursos. Y es también de observar que entre los ingresos hay algunos que no se realizan, como los 5 millones de pesetas que se esperaban de la enajenación de las salinas de Torrevieja y otros que tardarán mucho en hacerse efectivos, como la venta de los bienes de los Institutos, que requiere largas tramitaciones y expedientes.

Y volviendo á nuestras consideraciones acerca de la índole de los ingresos, vemos en primer lugar que son muy numerosos; las propiedades son escasas, pero muchos los servicios retribuídos: la justicia, los consulados, la enseñanza, la acuñación de la moneda, las comunicaciones, el giro, etc.; los monopolios son dos, el tabaco y la lotería, y tienen grande importancia; los impuestos directos llegan á siete: el de inmuebles, el subsidio, el de minas, el de grandezas, las cédulas personales, el descuento de sueldos y asignaciones y el 20 por 100 de la renta de propios; los indirectos son cinco: el de derechos reales, el de viajeros y mercancías, los consumos, las aduanas y el timbre, y luego hay además esos otros con-

Digitized by Google

ceptos que podemos comprender bajo la denominación de varios, y cuyos rendimientos son cuantiosos.

En segundo lugar debe observarse que el Estado español es propietario, industrial y comerciante; se vale de la coacción para multiplicar las retribuciones y los impuestos y agota, por consiguiente, la variedad de los recursos posibles.

Y en cuanto á la proporción con que se emplean los modos de adquirir, vemos que las propiedades dan cerca del 3 por 100 de los ingresos, las retribuciones un 2 próximamente, los monopolios el 20, los impuestos el 70 y los recursos especiales un 3 por 100.

Los monopolios y los impuestos: hé aquí los dos grandes orígenes de renta, que unidos cubren el 90 por 100 de las adquisiciones del Tesoro; y como los monopolios fiscales son en realidad contribuciones, resulta que la coacción es la fuente más copiosa, aquella de donde brotan casi en totalidad los recursos del Estado; que los modos de adquirir peculiares y privativos de éste tienen un gran predominio, y los modos comunes sólo se emplean en muy reducida escala, apareciendo así cumplido el principio científico que da un carácter coercitivo á la vida económica del Estado, pone á cargo de la Sociedad la obligación de mantenerle directamente y exige la disminución continua de los dominios fiscales y el abandono en definitiva por parte de los Gobiernos de toda empresa industrial y operación productiva.

Sin embargo, esa satisfacción se desvanece casi por completo, si á la vez consideramos, que la cantidad obtenida del impuesto se descompone de tal suerte, que los directos sólo dan unas tres cuartas partes del producto que rinden las imposiciones de forma indirecta, y sumando á estas últimas los monopolios, cuya naturaleza es idéntica, tendremos un total de 493 millones recaudados indirectamente, al lado 241 que proceden de las contribuciones directas, ó sea un 29 por 100 del presupuesto como rendimiento de éstas, contra un 61 que es

Digitized by Google

debido á los impuestos indirectos. Por donde venimos á parar en que se hace muy mal uso de la coacción y en que nuestro sistema de ingresos descansa sobre las exacciones indirectas, cuyos inconvenientes, bajo el punto de vista de la justicia, de la moralidad y de su influjo en la riqueza, quedaron demostrados al exponer la teoría del impuesto. Exigir al país un sacrificio considerable para las atenciones públicas y hacerle efectivo por medio de los tributos indirectos son dos males, de los que mayor aún que el de la cantidad es el del modo.

Basta, por otra parte, fijarse en la suma que, no obstante sus elevados tipos, proporcionan los impuestos directos, establecidos sobre todas las manifestaciones de la riqueza productiva, para conocer que su administración es viciosísima. Falta, según ya hemos indicado, la estadística que es indispensable para la tributación de esta clase, y en semejantes condiciones las ventajas de los impuestos directos desaparecen y se truecan en desigualdades, injusticias y pérdidas para el Erario, tan grandes como las que causan las imposiciones indirectas.

Apesar de todo, nuestro presupuesto puede resistir la comparación con los extranjeros, en los cuales existen, más bien aumentados que disminuídos, los defectos que en aquél acabamos de notar. Inglaterra recauda el 14 por 100 de sus ingresos con los servicios retribuídos, un 18 de los impuestos directos y un 65 de los indirectos; en Francia se obtiene el 1 por 100 de los dominios, el 6 de los servicios, el 15 de las contribuciones directas y el 73 de las de forma indirecta; Bélgica percibe un 40 por 100 de los dominios fiscales (ferrocarriles), el 4 de los servicios, el 15 de los tributos directos y el 34 de los indirectos, y en Italia importan los dominios 5, los servicios otros 5, los impuestos directos el 26 y los indirectos el 57 por 100.

El exceso de los impuestos indirectos es mucho mayor que entre nosotros en Inglaterra, y sobre todo en Francia, y las bases que sirven para la exacción de las

Digitized by Google

contribuciones directas, aunque no adolecen de tanta imperfección como las que aquí empleamos, dejan mucho que desear en todas partes.

Á corregir esos dos vicios deben dirigirse las reformas que hay que hacer en nuestro sistema rentístico. Si las contribuciones directas se recaudasen tal como se hallan establecidas, ellas bastarían para cubrir casi íntegramente el presupuesto de ingresos; las ocultaciones y los fraudes que en ellas se cometen, además de limitar sus rendimientos á exiguas proporciones, dan lugar á grandes injusticias y á que la carga sea insoportable para el contribuyente de buena fe. Es necesario, pues, mejorar las bases de esos impuestos, rehacer las estadísticas en que se fundan y dedicar el aumento que se obtenga en sus productos, parte á rebajar los tipos insostenibles que ahora tienen, parte también á disminuir el gravamen abrumador de las exacciones indirectas, de los consumos, el timbre y los derechos reales, que son los más sentidos y ruinosos.

El desarrollo de estos principios tendrá lugar en el estudio que vamos á emprender de cada uno de los orígenes de ingresos, siguiendo el mismo método que antes nos ha servido para clasificarlos.

Sin embargo, el Estado dispone de algunos recursos económicos que no figuran en el presupuesto de ingresos, tales como el servicio militar obligatorio y otras prestaciones personales ó en especie, de los que habremos de ocuparnos al tratar de los impuestos. Además, hay ciertos recursos que, aun empleados ordinariamente, son por su naturaleza extraordinarios, y hemos de ocuparnos en ellos cuando hablemos de la *desamortización* y el *crédito*, que tienen sin duda alguna ese carácter.

Digitized by Google

II

Propiedades del Estado.—Los montes.

Tan numerosos como poco eficaces son los modos de adquirir que en nuestro derecho civil y administrativo se reconocen al Estado.

La ley de 9 de Mayo de 1835, promulgada el 16 del mismo mes, que reunió y enmendó las disposiciones anteriores acerca de esta materia, ha sido modificada especialmente por el Código civil. Poco afortunado anduvo éste cuando en el art. 339 se propuso distinguir entre las cosas *pertenecientes al Estado,* los *bienes de dominio público* y los que tienen el carácter de *propiedad privada.* Los bienes pueden ser de *uso,* pero no de *dominio público,* y en las cosas *comunes, nacionales* ó colectivas por cualquier título, el Estado no tiene la propiedad, sino la administración á nombre y en beneficio de todos. Como tampoco son de dominio público los bienes que *privativamente pertenecen al Estado* y se destinan al servicio general, á semejanza de las fortalezas, las murallas, etc.

Los bienes públicos, en el sentido de propios del Estado, son únicamente aquellos que le corresponden de una manera exclusiva y se emplean en la satisfacción de sus necesidades económicas. Su clasificación ha de hacerse atendiendo al destino que reciben, y así pudiéramos llamar *dominio administrativo* al conjunto y á cada uno de los bienes, que se aplican inmediatamente á la

Digitized by Google

instalación y cumplimiento de los servicios públicos, como los terrenos, edificios y material que cada ramo del gobierno necesita, y *dominio fiscal*, á los bienes de que la administración se sirve, de una manera mediata, para adquirir recursos ó como orígenes de ingresos en el Tesoro, y á esta clase pertenecen las minas que el Esdo explota y las fábricas en que establece sus monopolios industriales.

Ello es que el Código declara propios del Estado los bienes destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos con recursos del Tesoro, las riberas, playas, radas y otros análogos, así como los que sin ser de uso común están destinados á algún servicio público, y las minas, mientras que no se otorgue su concesión.

Son también del Estado las *aguas públicas*, es decir, el mar litoral, con su zona de costas, y en las aguas terrestres las que nacen ó discurren por terrenos de uso público. La Hacienda tiene derecho sobre todo lo que el mar arroje á la playa y no sea de dueño conocido. Las islas que se formen en los mares adyacentes y en los ríos navegables y flotables pertenecen al Estado. (Artículos 407 á 425 y 371 del Código civil; ley de aguas, 13 de Junio de 1879, y ley de puertos de 7 de Mayo de 1880.)

Aunque el Código (art. 110) reconoce el derecho de ocupación sobre las cosas que carecen de dueño, como la caza y la pesca, el tesoro oculto y las cosas muebles abandonadas, la ley de 1835 adjudica al Estado los bienes vacantes por no poseerlos individuo ni corporación alguna, los de ausentes cuyo paradero se ignora por más de diez años, y las cosas detentadas ó poseídas sin título legítimo. La caza y la pesca no pueden ejercitarse sin licencia. El tesoro oculto pertenece al dueño del terreno, y si se descubre *por casualidad* en propiedad ajena ó del Estado, se aplicará la mitad al descubridor. (Código, artículo 351.) El hallazgo de cosas muebles da al que

Digitized by Google

las encuentra derecho á su propiedad, ó á un premio en relación con su valor cuando parece el primitivo dueño, en la forma que determinan los arts. 615 y 616 del Código. Y los bienes de los que mueren intestados sin dejar parientes, dentro del sexto grado en línea colateral, los hereda el Estado, destinándose á los establecimientos de beneficencia é instrucción gratuita por el orden siguiente: 1.° Los establecimientos de beneficencia municipal y las escuelas gratuitas del domicilio del difunto. 2.° Los de una y otra clase de la provincia del difunto. 3.° Los de beneficencia é instrucción de carácter general. (Art. 956 del Código.)

Es á la vez dueño el Estado de ciertos montes y de algunas minas que se ha reservado.

Las leyes desamortizadoras han puesto bajo el dominio de la hacienda pública una gran masa de bienes, que pertenecía á corporaciones extinguidas y á las llamadas *manos muertas*.

Como consecuencia de sus funciones jurídicas y del derecho de castigar, el Estado hace suyos los bienes que se decomisan, ya por pena de un delito, ya en virtud de los reglamentos administrativos, así como usufructúa los bienes que son objeto de *secuestro* por medida gubernativa y adjudica á la hacienda pública las cosas propias de sus deudores insolventes.

Por medio de la expropiación forzosa el Estado adquiere la propiedad de bienes determinados, que se consideran precisos para los fines sociales.

Son también del Estado los bienes que constituyen el patrimonio anejo á la corona.

Y finalmente, haciendo uso de los modos comunes, el Estado adquiere, conserva y maneja los bienes de todo género que la administración necesita para el desempeño de los servicios públicos.

Veamos ahora cómo trascienden al presupuesto de ingresos esas diversas adquisiciones y clases de la propiedad del Estado.

Digitized by Google

Las vías de comunicación son onerosas, las carreteras no dan ningún ingreso desde la abolición de los portazgos, en los ferrocarriles el derecho del Estado se subordina á los términos de largas concesiones, y únicamente los canales y la navegación fluvial rinden en junto 1.166.000 pesetas, que no son una *renta* y tienen más bien el carácter de retribución de esos servicios administrativos.

La concesión de las minas se hace gratuitamente, porque el *canon de superficie* es un impuesto territorial, y otro tanto sucede con la de *aguas públicas*, cuando no dan motivo á subvención; el Estado sólo adquiere la propiedad de las obras y del material de explotación luego que espira el término por que se han hecho las concesiones de los canales de navegación. La caza y la pesca fluvial dan lugar á un ingreso pequeñísimo, que se obtiene por medio del timbre en las licencias. La pesca marítima está reservada para los incluídos en las *matrículas*.

Y no son menos ilusorios todos esos derechos de ocupación que se asignan al Estado sobre las cosas que el mar arroja, las vacantes y detentadas y sobre el hallazgo de tesoros, porque no se halla en el presupuesto ninguna señal de tales adquisiciones. La administración no ejercita, sin duda, sus facultades y se ocupan libremente los bienes muebles ó semovientes, que no tienen dueño reconocido. En cuanto á las tierras que por su condición de mostrencos ó por cualquier otro título pertenecen al dominio del Estado y se hallan abandonadas é incultas, claro es que no dan más producto que el de su enajenación, poco frecuente. Estos terrenos *baldíos* eran antes muy extensos por efecto de la despoblación y del decaimiento de la agricultura, y nuestras antiguas leyes prohibían su enajenación para favorecer á la ganadería. El insigne Jovellanos se esforzó en promover la venta de los baldíos, cuya existencia consideraba como uno de los mayores obstáculos que detenían el desarrollo del cultivo, y las Cortes de Cádiz, por decreto de 4 de Enero de 1813,

Digitized by Google

aplicaron la mitad de tales bienes como hipoteca y para el pago de la deuda nacional y una parte del resto á la adjudicación por vía de *premio patriótico* á los militares inutilizados en el servicio ó retirados de él con buena nota, reservando las tierras necesarias para ejidos de los pueblos; en 1818 y 1822 se legisló de nuevo en ese mismo sentido, y en 1843 se reservó al Gobierno la facultad que antes se reconociera á la dirección de caminos, de ceder los baldíos mediante el pago de un canon perpetuo. La ley de 1.° de Agosto de 1851, que llevó á cabo el arreglo de la deuda, destinó al pago de la amortizable los mostrencos, realengos y baldíos; pero el incumplimiento de esta cláusula dió lugar á cuestiones que habremos de examinar más adelante. Por último, la ley desamortizadora de 1.° de Mayo de 1855 declaró en estado de venta los baldíos, y otra de 21 de Noviembre del mismo año autorizó la concesión de esos terrenos para la formación de las colonias agrícolas. Las roturaciones arbitrarias y las cesiones gratuitas han agotado casi enteramente esa riqueza é impiden que sea productiva la enajenación de sus restos.

Las herencias vacantes, con la reforma hecha por el Código, que limita al sexto grado el derecho á suceder abintestato de los parientes colaterales, podrían facilitar al Estado un ingreso de alguna importancia; mas aparte de que con la nueva legislación el abintestato será menos frecuente que antes era, con el sistema del Código la Hacienda no heredará poco ni mucho. Es natural que los bienes en cuestión alcancen al Municipio y al Estado, porque los fines y deberes que imponen la ciudad y la nación no han de excluirse unos á otros, sino que deben ser organizados y reconocidos simultáneamente. Puede ofrecer alguna dificultad el determinar la proporción en que sería justo distribuir el importe de tales herencias entre esas dos entidades, aunque el carácter más íntimo de la sociedad municipal es motivo de preferencia y razón para una mayor cuota; pero de todas suertes,

Digitized by Google

el sistema de la participación debe ser establecido. El mismo interés fiscal lo aconseja de igual modo, porque las investigaciones de las autoridades locales serían mucho más eficaces que las de la administración general para el descubrimiento de las herencias vacantes. El Código, sin embargo, llama para suceder en primer término á los establecimientos municipales ó de enseñanza gratuita, luego á los provinciales, y por último, á los de carácter general, y como los Ayuntamientos, y sobre todo las Diputaciones, sostienen por mandato de la ley establecimientos de ese género, claro es que nunca heredará el Estado, ó por mejor decir, *sus establecimientos.*

Los montes y las minas, que son origen de ingreso aquéllos y de renta éstas, han de ser, por razón de su naturaleza, objeto de consideración especial y separada. Sumados los rendimientos de estas dos clases de bienes, ascienden á unos 10.500.000 pesetas.

Los bienes procedentes de la desamortización han sido unos aplicados al servicio público, y los otros se conservan no más que el tiempo necesario para llenar las formalidades con que deben ponerse á la venta. La administración de los que se hallan en este caso produce pesetas 700.000, suma insignificante si se tiene en cuenta el valor de las propiedades que se hallan por vender. Del producto corriente de las ventas trataremos al hablar de la desamortización como recurso extraordinario.

Los comisos que decretan los tribunales recaen ordinariamente sobre cosas que deben destruirse ó no tienen valor alguno, y los que proceden de defraudaciones ó adjudicaciones en pago se venden con aplicación á las rentas é impuestos en que se verifican. Hay, sin embargo, una partida de 20.000 pesetas como *producto en administración de las fincas de secuestros.*

La expropiación forzosa, que se rige por la ley de 10 de Enero de 1879, da lugar á indemnizaciones y no á ingresos, y los bienes del patrimonio de la corona son dis-

Digitized by Google

frutados por el monarca, sin que el Estado reporte de ellos ventaja alguna.

Los bienes que la administración utiliza para sus funciones sólo pueden ofrecer los pequeños aprovechamientos que consienta el servicio en que se emplean, y el del valor que les quede luego que resulten de desecho. La cesión de los sobrantes y de algunos beneficios que puede haber en los edificios ó terrenos del Estado y la venta del material inutilizado, hé aquí los ingresos de que es susceptible este concepto; 50.000 pesetas figuran en el presupuesto como *rentas de las fincas al servicio de la administración;* pero es de creer que además de esta partida haya otras del mismo origen que por corresponder á ramos especiales se hallen englobadas con otros productos que están á ellos efectos.

Los servicios públicos se encuentran generalmente instalados en muy malas condiciones; la Administración gasta sumas importantes en alquileres, y conserva al mismo tiempo fincas que son para ella inútiles ó gravosas [1]. Todo por no haber aprovechado la desamortización para dotar al Estado de la propiedad que necesita [2]. Enajenáronse bienes que debieron haberse retenido, y así el ministerio de la Guerra, por ejemplo, abona precios exorbitantes por las dehesas de que hace uso la remonta, cuando tan fácil hubiera sido atender á esa necesidad de un modo permanente, mejor y más económico, con alguna de las propiedades vendidas por el Gobierno, y éste tiene en cambio sin enajenar bienes que no sirven para el objeto á que se destinan, ó que no reportan beneficio alguno. Para poner algún remedio á este estado de cosas, la ley de 9 de Junio de 1869 estableció las con-

---

[1] De datos que se presentaron en el Congreso el año de 1890, resulta que el Estado pagaba 3 millones de pesetas anuales por alquileres de edificios ocupados por la Administración.

[2] El art. 2.° de la ley de 1.° de Mayo de 1855 declara exceptuados de la venta los edificios y fincas destinados ó que el Gobierno destinare al servicio público.

Digitized by Google

diciones con que podía cederse el usufructo de los edificios del Estado, ó contratarse el arriendo de los mismos á las corporaciones locales y á los particulares que los solicitasen, y otra ley de 21 de Diciembre de 1876 mandó que se formara un inventario general de tales edificios, que se vendiesen desde luego, á pagar en tres plazos y dos años todos los que no deban conservarse por su destino ó su mérito artístico, y que el producto de esas enajenaciones se destine exclusivamente á nuevas construcciones para los usos públicos, y á la reparación de los que se conserven. Nombróse una junta, presidida por el ministro de Hacienda, para entender en la ejecución de esta ley, y con el mismo objeto se dictó la instrucción de 5 de Febrero de 1877; pero estas disposiciones no han tenido efecto, y el epígrafe incluído entre los diversos conceptos de la desamortización que dice: «Productos de ventas y permutaciones de edificios públicos, que se realicen á virtud de la ley de 21 de Diciembre de 1876,» no tiene partida alguna. El presupuesto de 1890-91, en su art. 6.°, vuelve á decir que se formará el inventario general y que se presentará al Congreso dentro del primer mes de reunión de Cortes siguiente á la terminación del ejercicio de 1890-91, con una Memoria explicativa de los resultados obtenidos en la venta de los edificios, terrenos y material inútil, y el art. 37 de esa misma ley dispone que el Gobierno prepare durante el año económico la construcción de edificios, en los cuales se reunan las oficinas que ocupan locales arrendados.

Las leyes de 9 de Julio de 1885 y 29 de Julio de 1887 mandaron que se vendiese por el ramo de Guerra el material inservible de artillería é ingenieros para atender con sus productos á las necesidades del armamento; mas en el presupuesto de 1890-91 se dispone que ingrese en el Tesoro el importe de todo el material que se enajene, y ya hemos visto que se calculan 7 millones de pesetas al producto de la venta de cuarteles, edificios, etc., de

Digitized by Google

Guerra, y 1.500.000 por material sin aplicación del Ministerio de Marina.

Reunidas las diversas cantidades imputables al ingreso que se obtiene como *renta* de la propiedad del Estado, hallamos un total de poco más de 13 millones de pesetas; pero como los gastos á que da lugar la realización de esta suma importan 4, sólo queda un producto líquido de unos 9 millones, respecto de los que únicamente tenemos que examinar lo que concierne á los montes y á las minas.

Los montes. — Conforme á nuestra doctrina [1], estos bienes deben ser incluídos entre aquellos que el Estado dedica de una manera *inmediata* á la realización de sus fines. No son motivos de índole fiscal, sino necesidades é intereses sociales, los que determinan la propiedad de ciertos montes, que la administración pública se reserva. El Estado no posee los bosques á título de riqueza productiva, sino porque su conservación se considera precisa, como influyente en la seguridad, en la higiene y el bienestar de los pueblos. Sólo en tanto, y en la parte en que los montes excedan á esas necesidades, pueden mirarse como *dominio fiscal* y orígenes de renta; en todos los demás casos sus productos no son más que la consecuencia de un servicio público. Los hechos confirman entre nosotros la verdad de esos principios, porque los montes, lejos de dar beneficios, son gravosos al Tesoro.

Muy antigua es en España, por parte de la autoridad política, la atención al cuidado de los montes. Desde la época de la reconquista y en algunos fueros municipales, como los de Nájera y Soria, se encuentran ya disposiciones encaminadas á regularizar el aprovechamiento de los bosques, y luego, á partir del siglo XV, se trata de contener las talas y de impulsar la repoblación. Las Cortes se quejaban con frecuencia del daño de los montes, pidiendo, como las de Valladolid en 1518 á

[1] Véase en el tomo I el cap. VI de la sección 3.ª

Digitized by Google

Carlos I, que mandara plantarlos por todo el reino y guardar las ordenanzas de los que había, y tanto ese monarca como antes los Reyes Católicos y después todos los de la dinastía austriaca, dictaron numerosas medidas dirigidas al mismo objeto. Estableciόse una jurisdicción especial, que debía intervenir en las cortas y cuidar de las nuevas plantaciones; pero todo fué inútil, y la situación de los montes era tan lastimosa que Felipe II decía hablando de ellos: «Temo que los que vinieren después de nosotros han de tener mucha queja de que se los dejemos consumidos, y plegue á Dios que no lo veamos en nuestros días.»

Felipe V puso gran empeño en la conservación y fomento de la riqueza forestal; pero concedió al mismo tiempo á la marina de guerra atribuciones y privilegios, que dieron lugar á grandes abusos y aceleraron la destrucción de los montes. La ruina en que éstos se hallaban decidió á Fernando VI á colocarlos bajo la dependencia exclusiva del Gobierno por medio de unas ordenanzas. dadas en 1748, muy poco respetuosas con los derechos de la propiedad privada. Las Cortes de Cádiz en 14 de Enero de 1812 derogaron aquellas ordenanzas, suprimieron la organización especial del ramo y proclamaron la libertad de las corporaciones y particulares en la disposición de sus montes. Las circunstancias por que el país atravesaba en aquella época y la reacción consiguiente á los abusos de la autoridad hicieron que los pueblos se entregasen á la licencia, causando grave destrozo en los maltratados montes. Las ordenanzas de 22 de Diciembre de 1883 pusieron algún coto á esos desmanes; pero quedaron luego derogadas porque en 1836 se restableció la legislación de Cádiz. Posteriormente se ha vuelto al espíritu que informaba las ordenanzas de 1833, y las disposiciones que hoy rigen en esta materia son de dos clases: unas que establecen el régimen de los montes públicos y otras dictadas para aplicar á esta riqueza los preceptos de la desamortización.

Digitized by Google

Las del primer grupo constan principalmente en la ley de 24 de Mayo de 1863, el reglamento para su ejecución de 17 del mismo mes de 1865, el Real decreto de 8 de Mayo de 1884 sobre policía y penalidad y la ley de 11 de Julio de 1877, que manda proceder á la repoblación de los montes. En virtud de ellas, los particulares disponen libremente de sus propiedades de esta clase, y se consideran montes públicos, primero, los que son del Estado, y segundo, los que pertenecen á los pueblos y corporaciones ó establecimientos que dependen del Gobierno. La administración superior del ramo está á cargo del ministerio de Fomento, que cuida y maneja los montes del Estado y vigila para que se observen las prescripciones legales en los propios de los ayuntamientos y corporaciones. Los ingenieros de montes, sus ayudantes y los capataces de cultivo constituyen el personal facultativo. El Real decreto de 30 de Abril de 1835 estableció ya los ingenieros de bosques, y el de 16 del mismo mes de 1843 creó la Escuela especial de ingenieros de montes y plantíos, mandándose por decreto fecha 12 de Junio de 1859 que pasaran á aquéllos todos los deberes y atribuciones de los antiguos comisarios de este ramo. La custodia de los montes está encomendada á la Guardia civil.

El aprovechamiento de los montes se hace conforme á los planes trazados por los ingenieros, y el de aquellos que son de aprovechamiento común de los pueblos ó están destinados á dehesas, se arregla por los ayuntamientos, según las disposiciones de la ley municipal.

La ley de 1877 antes citada, sobre repoblación de los montes, establece en su art. 6.° que los ayuntamientos contribuirán á esos gastos con el 10 por 100 de todos los aprovechamientos que no deban ser gratuitos en los montes de los pueblos. Este impuesto y el precio que consigan en subasta pública los productos forestales de los montes del Estado son los únicos ingresos que el Tesoro percibe por este concepto.

Digitized by Google

Comprendidos los montes en la desamortización de los llamados bienes nacionales, la ley de 1.° de Mayo de 1855 declaró en su art. 2.° que se exceptuaban de la enajenación los montes y los bosques cuya venta no creyera oportuna el Gobierno, y además los terrenos que fueran de aprovechamiento común de los pueblos. En su virtud, un Real decreto de 26 de Octubre del mismo año clasificó los montes en estos tres grupos: montes que deben conservarse, de enajenación dudosa y que se declaran en estado de venta. Multitud de disposiciones se han dictado para lograr que se forme el catálogo de los montes exceptuados de la venta, pugnando siempre el ministerio de Fomento por conservarlos y el de Hacienda por venderlos, y todavía no se ha llegado á establecer la distinción entre los enajenables y los reservados. El Real decreto de 27 de Febrero de 1856 puso en estado de venta todos los montes enajenables y dudosos; otro de 22 de Enero de 1862 determinó que la excepción ha de limitarse á los montes cuyas especies arbóreas dominantes sean el pino, el roble ó el haya y cuya extensión no sea menor de 100 hectáreas; la ley de presupuestos de 24 de Mayo de 1868 autorizó al Gobierno para enajenar desde luego los montes exceptuados, reservando sólo los que tuvieran reconocida importancia, y, por último, el decreto de 28 de Noviembre de 1883 dispuso que el ministerio de Hacienda se hiciera cargo de los montes públicos que todavía no se hubieran entregado al de Fomento, de los declarados enajenables y de aquellos que el Consejo de ministros considere que deben comprenderse entre los vendibles. Para cuidar de estos montes enajenables se creó una sección de ingenieros sn el ministerio de Hacienda.

Como consecuencia de todo ello, los montes públicos tienen hoy una extensión que se calcula en 7 millones de hectáreas, clasificadas en 5 millones próximamente de montes reservados y poco más de 2 millones de montes enajenables. De ellos pertenecen al dominio del Estado

Digitized by Google

unas 400.000 hectáreas, y el resto casi en totalidad á los ayuntamientos.

En el presupuesto de ingresos figura como *Producto de montes y plantíos* una partida de 120.000 pesetas, y el importe del 10 por 100 con que está gravado el aprovechamiento de los montes públicos que no son del Estado asciende á 896.000; pero esta última cantidad, según el artículo 3.° de la ley de presupuestos, debe invertirse íntegramente en los trabajos de repoblación. Ahora bien, los montes ocasionan gastos por valor de 1.700.000 pesetas, luego hay en este servicio un *déficit* importante.

El ministro Sr. Camacho formó de 1882 un proyecto de enajenación completa de los montes y calculaba el producto de la venta, que debía hacerse durante quince años, en 1.881 millones de pesetas para el Estado, adjudicándole el 50 por 100 del valor de los montes propios de las corporaciones civiles. Es de creer que volverá á insistirse en esta idea; mas para nosotros, como ya hemos repetido, el asunto de los montes no es una cuestión de hacienda: el Estado los posee porque se ha considerado necesaria su propiedad para que la riqueza forestal se conserve y sea aumentada; si se demuestra que la actividad privada no tala el bosque, sino que le produce y le conserva en la medida de las imperiosas necesidades que su existencia satisface, entonces la intervención de los Gobiernos queda sin fundamento y los montes públicos deben ser enajenados.

Digitized by Google

III

Las minas.

Entre los diversos géneros de propiedad que el Estado español tiene, las minas son las únicas que constituyen un *dominio fiscal* propiamente dicho. La administración pública posee estos bienes á título de capitales, como orígenes de renta, sin atender á ninguna otra consideración, y los explota en concurrencia con los de igual naturaleza que se encuentran en manos de los particulares. En esto se diferencian las minas, bajo el punto de vista de la hacienda, de las propiedades afectas á los *monopolios* industriales establecidos para provecho del fisco.

En todo tiempo ha sido la producción minera una de las más importantes de nuestro suelo, y desde la ley 2.ª, título 28 de la Partida 3.ª se hallan expresamente sancionadas las tradiciones que adjudicaban al *señorío del rey* la disposición de esa riqueza, y hacían de ella una *regalía* inherente á la corona, que no podía enajenarse en ningún caso, ni aun cederse para la explotación, sino con reservas y determinadas condiciones. Alfonso XI insistió en esta doctrina, que pasó á la ley 48, tít. 32 del Ordenamiento de Alcalá; pero los monarcas no utilizaban ese derecho exclusivo, que defendían con tanto empeño y tenían abandonadas las minas ó las cedían, por merced ó para pago de servicios y obligaciones, á personas que

Digitized by Google

tampoco las beneficiaban sino en muy pequeña escala. Por esto, y deseoso Juan I de fomentar la minería, modificó la legislación ordenando, en las Cortes de Briviesca el año 1387, *que todos los del reino indistintamente pudiesen buscar y catar los mineros de oro y plata, azogue, estaño, piedras y otros metales*, con tal que entregasen al rey las dos terceras partes del producto líquido.

Mantúvose ya para lo sucesivo ese principio, no obstante las Ordenanzas dadas por Felipe II en 1584 é insertas en la Nueva Recopilación cuya ley 4.ª, tít. 13, libro 6.°, dice así: *Reducimos, resumimos é incorporamos en Nos y en nuestra Corona y patrimonio todos los mineros de oro y plata y azogue destos nuestros Reynos en cualquier partes y lugares que sean y se hallen*, etc. En estas Ordenanzas se adjudicaban al rey altos derechos, que variaban según era la clase de los metales y la cantidad de ellos con que las minas *acudieren*. Prescindiremos de las numerosas disposiciones dictadas hasta la época moderna para regular la industria minera y la parte que tocaba á la hacienda en sus productos, porque su recuerdo ofrece escaso interés, y en cuanto á las minas de América, que fueron por espacio de tres siglos el más pingüe recurso de nuestro Tesoro público, indicaremos, solamente, que su legislación, inaugurada por los Reyes Católicos, permitía á todos descubrir y beneficiar las minas, á condición de pagar precisamente á la corona la quinta parte de todos los metales que se sacasen *neto* y *sin descuento alguno*; que este impuesto, con algunos cambios y alteraciones en cada una de aquellas provincias, se limitó por Felipe V al diezmo como regla general, y que además, de él percibia el Erario el uno y medio por ciento de fundición, ensaye y marca, el *derecho de Cobos*, concesión de un maravedí por marco de oro y plata, que hizo Carlos I á su secretario de aquel nombre por dos vidas sobre las minas del Potosí, y que luego se hizo general y se incorporó á la corona; y finalmente, que el rey disfrutaba á la vez que todo eso de cincuenta varas de labor en cada mina

Digitized by Google

de oro y sesenta en las de plata, que debían señalarse en la parte más rica y más fructuosa [1].

En nuestro siglo, las Cortes de 1811 y las de 1820 adoptaron medidas favorables á la industria minera, y la primera ley del ramo se dió en este último período con fecha 12 de Febrero de 1822. Pronto quedaron sin efecto sus disposiciones, y el Gobierno absoluto dictó el decreto de 4 de Julio de 1825, que declaraba propias de la corona todas las minas del reino y que rigió hasta la publicación de la ley de 11 de Abril de 1849, derogada á su vez por la de 6 de Julio de 1859, que fué reformada por otra de 4 de Marzo de 1868 y ambas derogadas en parte por el decreto-ley de 29 de Diciembre de 1868, en que se establecieron bases todavía no desarrolladas para una nueva legislación de minería.

En todas estas últimas disposiciones se proclama el dominio del Estado sobre las minas en sustitución de la antigua regalía del soberano; pero á la vez se reconoce de una manera explícita y eficaz el derecho del primer ocupante ó inventor, sobre todo en el decreto de 1868, que hace perpetuas las concesiones, deja libre la explotación y admite la diferencia entre el *suelo* y el *subsuelo*. No puede, en rigor, decirse que el Estado se reserva la facultad de ceder la propiedad de las minas, porque no puede negarla al que la solicita con las formalidades legales, y la administración pública sólo interviene para regular la ocupación y sancionarla conforme á lo que pide la condición de tales bienes. Domina, pues, en nuestra legislación administrativa vigente el principio que considera á las minas entre las cosas comunes.

Omitiremos todo lo relativo á la clasificación, concesiones, demarcación y explotación de las minas, porque éstos son asuntos que corresponden al derecho adminis-

---

[1] Para la historia de la legislación minera véase el tomo VI del libro de Gallardo, *Origen de las rentas*, que contiene también datos curiosos acerca del estado de la minería á principios de este siglo.

Digitized by Google

trativo, y dejaremos el hablar de los gravámenes que pesan sobre la industria minera para cuando tratemos de los impuestos. El llamado *canon de superficie*, tanto fijo que se paga por cada hectárea de mina, según es la clase de los minerales que produce, parece hasta por el nombre que lleva precio de la cesión que hace el Estado ó censo en reconocimiento de su dominio directo; mas aparte de que su existencia no obedece tanto á miras fiscales como á la idea de evitar la solicitud de concesiones abusivas y el abandono de la explotación, siempre resultará que es un impuesto especial establecido sobre los beneficios calculados á la producción minera.

Concretándonos ya á las minas que forman parte de la hacienda pública, vemos que por la ley de 1.° de Mayo de 1855 sólo se exceptuaron de la desamortización las de Almadén y las salinas; pero la de 11 de Julio de 1856 dispuso que la venta de las minas fuera objeto de leyes especiales, y el art. 75 de la ley de 1859 reservó al Estado la propiedad de las siguientes: las de azogue de Almadén y Almadenejos, las de cobre de Río Tinto, las de plomo de Linares y Falset, las de azufre de Hellín y Benamaurel, las de grafito ó lápiz plomo de Marbella, las de hierro que en Asturias y Navarra se destinan al surtido de las fábricas nacionales de armas, las de carbón que en Morcín y Riosa están acotadas para las fábricas de Trubia y las de sal que beneficia la hacienda en diferentes puntos. De ellas se conservan únicamente las de Almadén, Linares y las salinas de Torrevieja [1]; las demás se han vendido todas ó están para enajenarse. Las de Río Tinto se vendieron el año 1873 (ley de 17 de Febrero) en 92.800.000 pesetas á una compañía inglesa, conforme á lo dispuesto por leyes de 25 de Junio de 1870 y 26 de Diciembre de 1872. Las de Linares se encuentran arren-

[1] En la legislatura de 1890 quedó pendiente de discusión en el Senado el proyecto para la venta de las salinas de Torrevieja, que había sido aprobado en el Congreso.

Digitized by Google

dadas desde 1869 á virtud de autorización concedida por la ley de presupuestos de 29 de Junio de 1867, por término de cuarenta años y precio en cada uno de ellos de 400.000 pesetas, siempre que la producción anual no exceda de 3.000 toneladas, pues por cada tonelada de plomo que pase de ese número deberán pagar los contratistas 62 pesetas y 50 céntimos y 40 pesetas por cada una de las de mineral crudo que expendan ó retiren de la localidad. Por último, las de Almadén se hallan afectas desde 20 de Mayo de 1870 á la responsabilidad de un antiguo contrato con la casa Rothschild sobre la venta de azogues, por autorización que concedió al Gobierno la ley de 23 de Marzo de aquel año.

La explotación de Almadén produce 8.200.000 pesetas, que con 1.300.000 del arriendo de Linares y 1.100.000 que deja la fabricación y venta de sales en Torrevieja, suman 10.600.000 pesetas de ingreso. Los gastos correspondientes son 2.139.515 pesetas, de las cuales 1.826.270 se invierten en Almadén, 22.763 en la intervención de Linares y 290.000 en Torrevieja; de manera que la renta líquida es únicamente de 6.060.485 pesetas.

La venta de las minas ha sido muy favorable para los progresos de esta riqueza y un negocio bueno también para el Estado, porque cada día era más costosa la administración de tales propiedades y eran menores sus rendimientos. De las que quedan deben venderse y es seguro que se enajenarán antes de mucho las de Linares y Torrevieja. En cuanto á las de Almadén, difíciles de valorar por su naturaleza, sería conveniente, bajo el punto de vista de la industria y para el interés de la misma hacienda pública, que pasaran á manos de la actividad privada, mediante una cesión que reservara al Estado parte de los beneficios obtenidos en la explotación.

Digitized by Google

IV

Retribución de los servicios del Estado. Funciones jurídicas.

Por regla general el Estado exige el pago de sus servicios que lo consienten, ya por su naturaleza, ya porque recaen de una manera inmediata en favor de personas determinadas, y aun establece algunos cuyo único objeto es hacer de sus retribuciones otros tantos orígenes de renta. De aquí que bajo el punto de vista de la retribución los servicios públicos se dividen en dos grupos, uno el de aquellos con que directamente se cumplen los fines atribuídos al Estado, y otro el de los que se fundan en miras económicas, y entre los primeros se deben distinguir los que constituyen funciones jurídicas de los que se dirigen al cumplimiento de los fines de cultura, á la protección y desarrollo de los intereses generales.

Una vez establecida la doctrina según la que deben ser gratuitos los servicios jurídicos, han de ser retribuídos, pero no origen de renta, los que tienen carácter administrativo, y son inadmisibles los llamados servicios fiscales [1]; sólo nos resta exponer y criticar nuestra legislación sobre este punto. Dentro de ella son funciones jurídicas retribuídas la administración de justicia, el servicio de seguridad, que desempeñan ciertos ramos de la policía, y la accion de nuestros agentes diplomáticos y consula-

[1] Tomo I, sección 3.ª, cap. VIII.

Digitized by Google

res en el extranjero; producen también ingresos los servicios administrativos que consisten en el mantenimiento de la religión católica, la moralidad, la enseñanza, la acuñación de la moneda, los correos y telégrafos, el giro mutuo, la caja de depósitos y algunos otros menos importantes, y figuran como servicios fiscales los monopolios del tabaco y de la lotería.

I. *Administración de justicia.*—Ha sido siempre retribuída en España. Los señores feudales y los reyes mismos hallaron en la jurisdicción y en el sistema de las penas pecuniarias uno de sus recursos más importantes. Abolidos los señoríos y reformadas las instituciones penales, la justicia dejó de ser origen de renta para el Estado, porque los gastos del servicio han sido constantemente mayores que los ingresos que producía; el Tesoro únicamente utilizaba el importe del papel sellado, hecho obligatorio en las actuaciones judiciales desde 1636, y una parte de las multas; lo principal de la retribución exigida en numerario á litigantes y procesados se aplicaba y era percibida directamente, á título de honorarios, por los jueces y tribunales. Desde el real decreto de 14 de Abril de 1848, que creó el *papel de multas*, todas ellas se hacen efectivas por ese medio, y á virtud de la reforma llevada á cabo por Bravo Murillo en 8 de Agosto de 1851, se suprimieron los derechos que cobraban los jueces y promotores fiscales, incluyendo sus sueldos en el presupuesto, y se creó el papel llamado *del sello judicial*, que era de dos clases, una á cuatro reales pliego para el cuerpo de los procesos, y otra que empezaba en el de ocho reales y llegaba hasta el de *ilustres*, que valía á sesenta reales, para extender las sentencias, según era la entidad de los negocios. D. Pedro Salaverría, en 12 de Setiembre de 1861, redujo á una sola clase el papel que había de emplearse en los expedientes judiciales, fijando como precio del pliego para las actuaciones, cuyo objeto no es susceptible de evaluación, el de seis reales, término medio que resultaba de los dos establecidos antes, y fijando

Digitized by Google

una escala gradual de 600 reales á 100.001 para la aplicación, según la importancia del negocio, de las cinco clases de papel judicial, cuyos precios eran: 2, 4, 6, 8 y 10 reales. Un decreto de 18 de Diciembre de 1869, además de suprimir el papel de *pobres*, reemplazándole con el de *oficio*, refundió en una sola clase, que se llama de *pagos al Estado*, el papel de multas, matrículas, sellos para Audiencias y comercio; y otro decreto de 12 de Setiembre de 1870 reunió el papel *común y judicial* bajo el nombre genérico de *papel sellado*, estableciendo 12 clases distintas: la primera á 50 pesetas el pliego hasta la 11.ª á 50 céntimos de peseta, y el papel de oficio á 6 céntimos de peseta. Por decretos de 2 de Octubre de 1873 y 26 de Junio de 1874, todas las clases del papel sellado se recargaron con un 50 por 100, como impuesto transitorio de guerra.

La ley *provisional* que modificó en 31 de Diciembre de 1881 la renta del *sello y timbre del Estado*, cuyas bases generales más adelante examinaremos, dispone que en las actuaciones judiciales de la jurisdicción contenciosa ó voluntaria se use el papel timbrado de la *tarifa general*, con arreglo á una escala de seis grados, que marca para lo contencioso, como *mínimum*, el de 75 céntimos de peseta por pliego en los juicios cuya cuantía no exceda de 250 pesetas, y como *máximum* el de 5 pesetas para los asuntos que importen de 150.000,25 en adelante. En todos aquellos pleitos cuya cuantía no pueda determinarse, se empleará el papel de á 3 pesetas; en la jurisdicción voluntaria y en la criminal, cuando haya condena de costas, el sello de 2 pesetas, y en los actos de conciliación, timbre de 10 pesetas para el primer pliego de las certificaciones en que resulte avenencia, y de 75 céntimos para los pliegos siguientes: sello de una peseta para las certificaciones sin avenencia y para extender las actas. El papel de oficio, que debe emplearse en las actuaciones de esta clase y para los que tengan el privilegio de litigar por pobres ó estén declarados tales, vale á 10 céntimos pliego.

Digitized by Google

Ha venido, pues, aumentando sin cesar el precio del sello público, y con los tipos actuales la administración de justicia resulta tan costosa que es para muchos inaccesible y otros se retraen de acudir á ella por temor á los gastos del procedimiento, tanto más, cuanto que en parte se mantiene el sistema de la retribución directa, porque hay en los tribunales funcionarios como los relatores, escribanos, alguaciles, etc., que no tienen señalado sueldo ó perciben tan sólo una gratificación insignificante, y éstos siguen cobrando sus derechos con arreglo á elevados aranceles. Por otra parte, la sentencia de un juez no vale más cuando decide acerca de grandes intereses que cuando falla cuestiones tal vez muy complicadas, aunque de escasa importancia, y la retribución debiera ser proporcionada, no á la cuantía, sino á la índole del asunto; de ningún modo progresiva como la que establece nuestra legislación y progresiva en sentido inverso, porque un negocio que importa 1.501 pesetas ha de ventilarse en papel de dos pesetas, mientras que á otro de 150.000 sólo se exigen cuatro pesetas por pliego, con lo cual la diferencia es exorbitante en favor de los grandes capitales y se hacen imposibles las pequeñas reclamaciones, que son las más frecuentemente necesarias.

Y sin embargo, el Estado no se indemniza por medio del papel sellado ni de la mitad siquiera de lo que gasta en los tribunales. Juntos en una sola partida los rendimientos del sello público, no es posible conocer cuáles son los que corresponden á la administración de justicia, y aunque se especificaran los obtenidos por cada clase de papel, tampoco podría saberse este dato, porque el sello que sirve para las actuaciones judiciales, como el que se emplea en las multas, reciben indistintamente otras diversas aplicaciones.

La única institución jurídica que produce alguna renta es la de *los registros;* el *de la propiedad* con la imposición establecida sobre los honorarios de los registradores, cuyos productos no detalla el presupuesto y de la cual

Digitized by Google

hablaremos al tratar del impuesto sobre sueldos y asignaciones; y *el de testamentos y últimas voluntades*. Creóse este registro por decreto de 14 de Noviembre de 1885, y se dispuso que las certificaciones que expidiera, además de llevar el timbre correspondiente, devengasen una peseta, aplicable al sostenimiento del servicio, hasta que conocidos sus gastos y sus ingresos pudieran incluirse en el presupuesto. El decreto de 19 de Febrero de 1891 ha organizado definitivamente ese registro; crea para desempeñarle un personal cuyo coste se eleva á 8.850 pesetas, declara que los rendimientos exceden de esta suma y dispone que los derechos de las certificaciones se abonen en papel de pagos al Estado. Los registros *civil* y *mercantil* no dan más ingreso que el del papel sellado que consumen.

Los derechos por concesión de *gracias al sacar*, de *patentes de invención* y *marcas industriales* se abonan también con el papel de pagos al Estado.

Los establecimientos penales dan un pequeño ingreso como producto del trabajo de los penados. Este ramo interesantísimo, del que depende la eficacia de la justicia criminal, se halla muy atrasado entre nosotros, y sólo en estos últimos años se han movido algo la opinión y los poderes públicos en el sentido de la gran reforma necesaria. El Código penal manda [1] que los condenados á cadena y reclusión perpetuas ó temporales trabajen en beneficio del Estado, que los castigados con presidio trabajen también forzosamente, destinándose lo que ganen: primero, á extinguir la responsabilidad civil nacida del delito; segundo, á indemnizar los gastos del establecimiento en que se hallen, y tercero, á proporcionarles alguna ventaja y un ahorro que se les entregará al extinguir la condena, ó á sus herederos en caso de fallecimiento, y por último, que los condenados á prisión y arresto mayor trabajen en su provecho después de hacer

[1] Libro I, tít. III, cap. V, sección 2.ª

Digitized by Google

efectivas la responsabilidad civil y la indemnización al Estado. Pero el cumplimiento de esos preceptos, encomendado á la Administración, deja mucho que desear por la desorganización y malas condiciones de los establecimientos penitenciarios. Las numerosas disposiciones que han pretendido regular el trabajo de los penados han sido poco eficaces, y sin embargo, el estado actual de los talleres que existen en los presidios, si bien es lamentable desde el punto de vista de su administración y régimen, no lo es tanto, según afirma un documento oficial, si se considera económicamente, ó sea como elemento de producción para el recluso y para el Estado. La falta de recursos impide que se generalice el sistema de talleres por administración; pero esto no obstante, funcionan hoy 161, de los cuales hay algunos cuya importancia es notoria, como sucede con los de zapatería y alpargatería de Burgos y Valladolid, el mecánico recientemente creado en San Miguel de los Reyes de Valencia, la fábrica de botones del penal de Zaragoza y la fundición de Cartagena [1].

La parte que se adjudica al Tesoro en los productos del trabajo de los penados se determina en cada caso, conforme al decreto é instrucción de 29 de Abril de 1886, y no debe exceder del importe de la alimentación del corrigendo. Los concesionarios de talleres en los establecimientos penitenciarios satisfacen, además, una cantidad alzada por ocupacion del local y compensación de gastos de servicio y de custodia. Así se obtiene la partida de 400.000 pesetas que figura en el presupuesto como ingreso de los establecimientos penales. Esta cantidad es susceptible de un aumento considerable que debe procurarse, más que por la ventaja del Tesoro, en beneficio del servicio mismo.

II. *El servicio de seguridad.*—Daba en otras épocas

---

[1] Circular de la dirección del ramo, fecha 23 de Febrero de 1885.

Digitized by Google

ingresos de alguna consideración como productos de los pasaportes, cédulas de vecindad, licencia de armas y caza, para la apertura de ciertos establecimientos, puestos ambulantes, multas, etc., y por los derechos sanitarios exigidos á los buques; pero en la actualidad, de aquellas retribuciones, unas han desaparecido, otras se han trasformado ó se recaudan de diverso modo, y este ramo sólo figura en el presupuesto por los derechos de cuarentena y lazareto.

Los pasaportes no son necesarios para viajar por el interior desde 1854, ni para ir al extranjero desde 1862; pero todavía se reclaman y se expiden para ciertos países y en determinadas circunstancias políticas ó internacionales. Las cédulas de vecindad, que hoy se llaman personales, han perdido el carácter de documentos de vigilancia y sirven para la exacción de un impuesto. Las licencias de armas y de caza, como las multas administrativas, se abonan por medio del papel sellado, y el cuidado de los locales insalubres, el que se llama *servicio de higiene* y el registro y expedición de cartillas para criados domésticos, que daban lugar á algunas exacciones, pasaron desde los gobiernos de provincia á cargo de los ayuntamientos por Real orden de 4 de Enero de 1888.

La policía sanitaria, en vez de indemnizar á los que detiene y veja en las fronteras con motivo de las epidemias, cobra en tales casos los *derechos de cuarentena y lazareto*. Estos derechos se recaudan por las aduanas conforme á las ordenanzas de 1878, en parte reformadas por las de 19 de Noviembre 1884, que exigen en los puertos de mar 17 céntimos de peseta por día y tonelada de cuarentena y en los lazaretos una peseta por persona y día de estancia, con más los derechos de expurgo y ventileo que devengan según su naturaleza los objetos sometidos á esas operaciones. Los ingresos por este concepto son 100.000 pesetas, es decir, muchísimo menos que los gastos del servicio.

Digitized by Google

III. *Representación en el extranjero.—Derechos de cancillerías y consulados.*—Los agentes diplomáticos y consulares, además de sostener las relaciones internacionales, ejercen actos de jurisdicción sobre los ciudadanos españoles que residen ó transitan en los países donde se hallan acreditados, practican diligencias administrativas que conciernen al estado civil de las personas, á la navegación y al comercio, y ejecutan, por fin, ciertos actos notariales. La intervención de aquellos funcionarios en todos estos casos da lugar á la exacción de derechos, que por lo común se perciben para el Tesoro, aunque en algunas agencias se recaudan por cuenta de los empleados en ellas, formando tales rendimientos una parte ó el todo de su remuneración.

El real decreto de 23 de Abril de 1867 reformó los aranceles de los consulados, y otro de 15 de Julio de 1874, aunque protestaba «que los derechos consula»res, lejos de considerarse como una renta del Estado, »deben mirarse como un arbitrio destinado á libertar á »éste de hacer pesar exclusivamente sobre las contribu»ciones generales los gastos ocasionados por el servicio »consular,» estableció nuevas tarifas para las cancillerías y consulados en que se gravaban actos que antes eran gratuitos y se subían los tipos de las retribuciones. Las quejas producidas por esta elevación de los derechos dieron lugar á que en la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 se dispusiera que el Gobierno llevase á cabo «la reforma de las tarifas consulares, »para reducir los gravámenes que imponen al comercio »y á la marina,» y la real orden de 18 de Octubre de aquel mismo año cumplió con ese precepto, si bien de una manera muy tímida é incompleta, porque se limitó á modificar seis artículos del arancel. Continuaron las reclamaciones, demostrándose en la información naviera de 1878 que los buques italianos sólo pagaban á los cónsules de su nación una mitad de lo que los nuestros satisfacían, que los de Suecia y Noruega no abonaban más

Digitized by Google

de una cuarta parte, que los norteamericanos apenas llegaban á la sexta, los rusos á la sétima y los ingleses á la vigésima, y por fin el Real decreto de 27 de Marzo de 1884 nombró una comisión con el encargo de revisar las tarifas consulares y de proponer las modificaciones que en ellas debían hacerse. Á consecuencia de esto se publicaron por decreto de 25 de Junio de 1886 unos nuevos aranceles que rebajaban considerablemente los derechos; pero otra vez, en Febrero de 1889, se nombraron comisionados con el encargo de reformarlos, y el decreto de 22 de Julio siguiente puso provisionalmente en vigor los que ahora rigen, inspirados, según dijeron sus autores, en *un prudentísimo término conciliador*. La ley de presupuestos de 1890-91 aprueba esos aranceles y autoriza al Gobierno para hacer en ellos las alteraciones que la práctica aconseje.

Conforme al art. 4.° de la ley orgánica de las carreras diplomática, consular y de intérpretes, fecha 14 de Marzo de 1883, el cónsul ó vicecónsul, donde no hubiere consulado, percibirán el 5 por 100 de los derechos subvencionales que recauden, hasta las primeras 50.000 pesetas, y además el 2 $^1/_2$ por 100 de la suma en que la recaudación pase de la cantidad indicada.

Los *derechos obvencionales de los consulados* producen para el Tesoro 1.550.000 pesetas. Ahora bien, recordando que el coste del servicio no llega á millón y medio de pesetas, vendremos á concluir en que es origen de renta, cuando no debiera serlo por su condición política, y hallaremos una nueva razón qne justifica la disminución que se pide en la cuantía de tales derechos.

Digitized by Google

V

Fines de cultura y servicios administrativos. Religión, moralidad y enseñanza.

Aunque en un sentido estricto, no son retribuciones los ingresos á que dan lugar la *Bula de Cruzada* y la *Agencia de preces á Roma;* ésta es la mejor clasificación que podemos hacer de esos recursos, que corresponden al orden religioso. Vienen naturalmente después los rendimientos de la *Concesión de premios y honores* y el ramo de *Instrucción pública*. Trataremos luego en capítulos separados de la *Acuñación de la moneda* y el servicio de *Comunicaciones*, y daremos, por último, una ligera idea del *Giro mutuo*, la *Caja de depósitos*, la *Administración de partícipes*, las *Publicaciones oficiales* y otros servicios que no merecen consideración más detenida.

I. *Renta de Cruzada.*—Por su origen y por el carácter que en la actualidad conserva este ingreso, es una compensación otorgada al Estado español por sus servicios á la causa de la religión católica. La *Bula de Cruzada*, como dice su nombre, fué primeramente una concesión de diferentes indulgencias hechas por los Pontífices romanos á los que iban á la conquista de la Tierra Santa ó contribuían á ella con recursos pecuniarios, y es hoy gracia privativa de los españoles, que obtienen, mediante el pago de la limosna establecida, el disfrute de aquellas mismas indulgencias.

Digitized by Google

El Papa Julio II, en 1509, concedió á los Reyes Católicos la bula por tres años, y este plazo ha venido luego prorrogándose de seis en seis años hasta nuestros días, con la cláusula de haberse de emplear sus productos en guerra contra los infieles, «y como ya ha cesado la necesidad de hacer aquella guerra, las últimas concesiones de este indulto se han hecho con el objeto de que las limosnas recaudadas se invirtiesen en otros usos piadosos, en los gastos del culto divino y socorro de las iglesias de España.» [1] La prorrogación vigente ha sido otorgada por León XIII en breve, fecha 17 de Mayo de 1890, y es valedera por el tiempo de doce años.

Un decreto de las Cortes de 21 de Marzo de 1821 fijó la tasa que hoy subsiste para la Bula de Cruzada, el indulto cuadragesimal y las demás gracias apostólicas; y la real orden, fecha 6 de Julio de 1850, declara que la expendición de los sumarios es carga concejil, que han de cumplir los ayuntamientos, entendiéndose, no obstante, según otra real orden de 11 de Febrero de 1870, que no por eso ha de obligarse á nadie civilmente para la adquisición de dichas bulas.

El art. 38 del Concordato de 1851 y el 14 del convenio adicional de 1859 mandaron que los productos de la Santa Cruzada, administrados en cada diócesis por el prelado respectivo, se destinasen exclusivamente, y salvas las obligaciones que pesan sobre ellos, á los gastos del culto. El importe anual de esta renta ha de computarse en la dotación del clero por una cantidad fija, que se determina mediante el acuerdo de la Iglesia y el Estado. En su virtud, el real decreto de 18 de Octubre de 1875 señaló como importe líquido de las limosnas de Cruzada la cantidad de 2.670.000 pesetas, que la comisaría general del ramo distribuye á las diócesis como descuento que luego se hace en la asignación que percibe cada una. Además de los gastos de impresión, publi-

[1] Así se dice en el texto de la misma bula.

Digitized by Google

cación y administración de la bula, gravan sus fondos á título de cargas de justicia, conforme al mencionado real decreto, 86.167 pesetas 25 céntimos para la fábrica de la iglesia de San Pedro, 7.755 para la de San Juan de Letrán y 25.000 para dotación del nuncio. En el presupuesto vigente la renta de Cruzada figura con un *producto líquido* de 2.551.000 pesetas, y aunque esta suma no ingresa materialmente en el Tesoro, se formaliza, como queda dicho, por cuenta de las obligaciones eclesiásticas y es una minoración efectiva de los gastos de esta clase. La única partida de cargo para esa renta es la de 3.500 pesetas que en el ministerio de Gracia y Justicia se pagan como sueldo del *inspector de la impresión de la Santa Bula*. Siendo voluntaria la prestación origen del ingreso que estudiamos, sólo cabe pedir respecto de ella que su administración se simplifique y mejore para que sea más productiva.

Agencia general de preces á Roma.—Es la oficina encargada de trasmitir al Papa las solicitudes de indultos, dispensas y otras gracias apostólicas, y de comunicar á los interesados, por conducto de los diocesanos, las bulas y concesiones. Fúndase su existencia en la ley 12, tít. III, libro II de la Novísima Recopilación, que prohibe solicitar directamente de Roma el otorgamiento de esas mercedes. Suprimida esta dependencia, que se incorporó á la pagaduría del ministerio de Estado por real decreto de 7 de Junio de 1837, se restableció por otro fecha 26 de Setiembre de 1851, poniéndola á cargo del ministerio de Gracia y Justicia y mandando ingresar en el Tesoro los derechos correspondientes á las dispensas. La Agencia, que ha vuelto á depender de Estado, cobra el 15 por 100 de las cantidades que envía á Roma por cuenta de los solicitantes, como gastos de giro y retribución del servicio; sus gastos, que son muy pequeños, están juntos con los de la Obra pía, y resulta, por lo tanto, que las 200.000 pesetas anuales á que próximamente ascenderán esos derechos son un producto líquido para la hacienda.

Digitized by Google

Difícil es justificar que la comunicación de los católicos con el Papa dé motivo para un servicio administrativo; pero más ha de serlo hallar razón para que las concesiones del Pontífice sean materia imponible y origen de una renta en el Estado.

Unida á la Agencia de preces está, como ya hemos dicho, la llamada *Obra pía de Jerusalén*, ó sea el Patronato de los Santos Lugares. Esta fundación, cuyo origen se remonta al siglo XIII, llegó á poseer cuantiosos bienes, allegados por medio de donaciones y limosnas, que fueron exceptuados de la desamortización. Más de una vez han contribuído los fondos de la Obra pía á aliviar los apuros del Erario, y últimamente se habían puesto á su cargo obligaciones del ministerio de Estado, entre ellas el sostenimiento de la Agencia de preces y de la iglesia de San Francisco el Grande de Madrid. La ley de 2 de Agosto de 1886, que suprimió otras cajas especiales, mandó que la hacienda se incautara de los bienes de la Obra pía, y pasaron al Erario cerca de 14 millones de pesetas, así como al presupuesto de gastos los que antes se cubrían con esos recursos. La Obra pía tiene la exclusiva para la venta de objetos piadosos procedentes de Jerusalén, concedida por numerosas disposiciones, y más recientemente por la real orden de 11 de Octubre de 1876, que declaró estancados esos objetos. Un decreto fecha 27 de Diciembre de 1888 ha dispuesto que las limosnas para los Santos Lugares no ingresen en el Tesoro, como venía sucediendo, y queden á cargo del Patronato, que anualmente debe rendir cuentas de su inversión al Tribunal de las del reino.

II. La *concesión de títulos, honores y distinciones* es atributo que á nombre de la moralidad se reconoce al Estado para que premie las virtudes y merecimientos especiales, á la vez que castiga los delitos. Los Gobiernos mantienen y siguen otorgando con ese objeto títulos, honores, condecoraciones, etc., que en otras épocas eran muy estimados, porque llevaban anejos *tierra, honor* y

Digitized by Google

jurisdicción, y mejoraban de un modo eficaz la condición social de los favorecidos; pero que en nuestros días, no existiendo clases privilegiadas ni vinculaciones, no reportan ventaja positiva alguna y son huecas distinciones, que únicamente pueden satisfacer la vanidad. Según nuestro criterio, no es misión adecuada á las funciones del poder público el expedir patentes de virtud y mérito, por más que ha de ser lícito al Estado recompensar en una ú otra forma los servicios eminentes ó extraordinarios que se le presten; pero dado que los premios se otorguen, cualesquiera que sean sus clases y motivos, todo se concibe menos el que pueda hacerse de ellos objeto de imposición. Con tales exacciones la recompensa deja de serlo y se convierte en gravamen; la concesión toma el carácter de una venta, ó constituye, por lo menos, un impuesto sobre los merecimientos y la vanidad de ostentarlos ó sobre el deseo de fingirlos.

El *derècho de lanzas y medias anatas*, exigido por Felipe IV (1631) á los títulos de Castilla, se justifica teniendo en cuenta las circunstancias de aquel tiempo, porque venía á sustituir con una contribución las obligaciones—el servicio militar principalmente—unidas á las mercedes hechas á los nobles y á recompensar de algún modo la exención que éstos gozaban para el sostenimiento de las cargas públicas; pero el *impuesto de grandezas y títulos*, creado en 1846, no puede sostenerse en nuestros días, cuando tanto han variado las condiciones sociales. Hay en este impuesto algo de retribución, porque el Estado no sólo concede las distinciones nobiliarias que le pagan, sino que reglamenta y asegura su exclusivo disfrute á los agraciados; pero dominan en él los caracteres suntuarios y aun el de una imposición de clases, y esto nos obligará á examinarle otra vez más adelante. Dejaremos para entonces el hablar de las disposiciones y tipos con arreglo á los cuales se percibe, y ahora nos limitaremos á decir que contribuyen además los títulos y grandezas por los derechos del timbre, que ha de emplearse en los

Digitized by Google

expedientes y documentos justificativos, necesarios para las trasmisiones y en los diplomas, que se han de extender en papel sellado con arreglo á una tarifa—arts. 99 y 100 de la ley—que marca el de 100 pesetas para los títulos con grandeza y el de 75 para los que no la tienen ó son extranjeros. Y todavía han de pagar, entre otros derechos de cancillería, por la imposición del sello real de Castilla que se hace en los despachos.

Los honores oficiales y condecoraciones devengan también derechos de concesión. Los honores que llevan consigo tratamiento pagan 750 pesetas y 375 los que sólo dan opción al uniforme. Por las cruces se paga según aranceles, que son diferentes para cada una de las órdenes. Aun en el caso de que estas gracias se otorguen *libres de gastos*, quedan sujetas al abono de los derechos de cancillería y expedición de diplomas que, conforme á la ley de 22 de Mayo de 1859, importan desde 50 pesetas para los caballeros, hasta 250 para las bandas y grandes cruces, sin perjuicio del coste del papel sellado para los títulos—arts. 100 á 102 de la ley vigente,—gravamen, éste último, de que no se libran ni las cruces de la orden de Beneficencia.

El impuesto sobre grandezas y títulos, rinde 450.000 pesetas, y los gastos de su administración son insignificantes porque no constituye ramo separado; pero debe ponerse á su cargo la partida de 24.275 pesetas que cuestan en el ministerio de Estado las órdenes de Carlos III, Isabel la Católica y Damas de María Luisa.

Finalmente, los títulos que habilitan para el desempeño de toda clase de destinos públicos están del mismo modo sometidos á la imposición de sellos, que no se dirigen á la autenticidad del despacho, sino al cobro de un impuesto; por eso se proporciona la exacción á la base que ofrece el sueldo de cada cargo y recorre una escala que empieza en dos pesetas para los sueldos de hasta 1.000, y llega á 100 pesetas para los de 12.500 en adelante—artículo 94 de la ley provisional del timbre.—Si en las

Digitized by Google

investiduras que se confieren por vía de merced ó recompensa es injustificada y contradictoria la imposición de derechos, mucho más ha de serlo cuando se trata de los destinos públicos, en cuya provisión no debe haber nada de *gracia* y ha de obrarse sólo con arreglo á la *justicia*.

III. *Instrucción pública.*—Como hemos visto al hablar de los gastos de este ramo, el Estado sólo costea la enseñanza superior y profesional y la que se da en los Institutos de Madrid. La retribución por estos servicios consiste en los derechos de matrículas y títulos, que ingresan en el Tesoro, porque los de exámenes, certificados, etc., se aplican directamente á las remuneraciones de los profesores y empleados administrativos. Cobráronse esos derechos en metálico por los diversos establecimientos hasta que la ley de presupuestos de 25 de Julio de 1855 dispuso que se abonasen en un papel especial que se creaba al efecto.

La ley general de instrucción pública, fecha 9 de Setiembre de 1857, mantuvo la rebaja hecha poco antes—4 de Mayo de 1855—en el importe de las matrículas, que había llegado á ser de 80 pesetas por año en algunas enseñanzas, y publicó una tarifa que marcaba desde 30 pesetas para la segunda enseñanza, hasta 70 que debían pagarse en las facultades de medicina, farmacia, derecho y teología. Por los grados había que satisfacer desde 50 pesetas en el de bachiller en artes, hasta 750 en el doctorado de todas las facultades. Las modificaciones posteriores á esa disposición son las del decreto de 3 de Agosto de 1867, que aprobó una nueva tarifa en que se llegaba otra vez al tipo máximo de 80 pesetas para la matrícula; la de 29 de Setiembre de 1874, que estableció el pago de derechos por asignaturas á razón de 8 pesetas para la segunda enseñanza y 16 en las facultades; el Real decreto de 4 de Junio de 1875, señalando para los alumnos libres la mitad de los derechos que satisfacen los de la enseñanza oficial; los decretos de 6 de Julio y 10 de Agosto de 1877, el primero admitiendo las

Digitized by Google

matrículas extraordinarias durante el mes de Octubre con el pago de dobles derechos, y el segundo, que mandó se abonaran las matrículas en el acto de hacerlas, en lugar de satisfacerse en dos plazos como antes, redujo á 15 pesetas las de facultad y exigió á título de *derechos académicos*, que debían satisfacerse en metálico, 5 pesetas por asignatura en la segunda enseñanza, 10 por la de estudios en la licenciatura y 20 por los del doctorado; la ley de presupuestos de 31 de Diciembre de 1881, que dispuso se recaudaran en papel los derechos académicos, y finalmente, el decreto de 5 de Febrero de 1886, que deroga otro de 1885 en que se eximió de pago de matrículas á los alumnos de enseñanza libre.

El art. 8.° de la vigente ley de presupuestos ordena que todos los alumnos de los establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Fomento, sin otra excepción que las escuelas públicas de primeras letras y las de artes y oficios, paguen los derechos de matrícula y académicos establecidos en 1877. Esta disposición se refiere, por consiguiente, á las llamadas escuelas especiales.

La ley del timbre—arts. 183 y 187—ordena que todos los derechos de matrículas y grados se hagan efectivos en el papel que se denomina de pagos al Estado, fija en los arts. 102, 103 y 104 las clases de sellos que han de usarse en los títulos académicos, y establece en el art. 31 y en otras prescripciones de carácter general el empleo del sello móvil y del papel timbrado en los documentos de la enseñanza.

Los ingresos por todos esos conceptos podemos evaluarlos en unos 4 millones y medio de pesetas, suma que no alcanza á cubrir los gastos del servicio. Las Diputaciones provinciales, además de satisfacer 3.075.362 pesetas para gastos de los Institutos y Escuelas normales, contribuyen con 72.500 pesetas al sostenimiento de archivos y bibliotecas.

Digitized by Google

VI

La acuñación de la moneda.

Tal vez debiéramos colocar este monopolio entre los *fiscales*, ya que es origen de renta, y que éste es sin duda el motivo más eficaz de todos los que han contribuído á que se establezca; pero cediendo á la opinión común, que juzga preciso ó conveniente para los intereses sociales que el Estado se reserve la acuñación de la moneda, la consideramos como un servicio administrativo, aunque no sin insistir en las ideas que acerca de esta materia dejamos consignadas en la *Parte general* [1].

Los anales monetarios de nuestra patria alcanzan hasta épocas de su historia que no son bien conocidas. Parece indudable que los fenicios enseñaron á los españoles el arte de la acuñación, y hanse encontrado monedas que corresponden al año 218 antes de Jesucristo. Bajo la dominación romana las ciudades batieron por su cuenta monedas, que se llamaron por eso *autónomas*, hasta que Calígula creó el monopolio en el año 41 de nuestra era, y prohibió la acuñación á las localidades, cuyo número se hace subir á 96, que ejercían aquel derecho.

Los godos aceptaron el sistema monetario de los romanos, no acuñaron por sí mismos hasta mediados del siglo VI, y no se tiene noticia de que cometieran ninguna adulteración con la moneda.

---

[1] Tomo I, sección III, cap. VIII.

Digitized by Google

En los primeros siglos de la reconquista tampoco labraron monedas los reyes cristianos, y circulaban las antiguas romanas y góticas, admitiéndose también las fabricadas por los árabes. Á principios del siglo XI se remontan las noticias que tenemos del *maravedí*, que fué por mucho tiempo la unidad monetaria de Castilla. Señálanse muy diversas etimologías á esta voz; pero de todas suertes, no puede ponerse en duda que su origen es morisco. Húbolos de oro y de plata, y no fué moneda simbólica ó imaginaria, sino real y efectiva, y tenían de peso la sexta parte de una onza, según resulta de varias leyes y documentos [1]. Los maravedís de oro, que se llamaron también *alfonsíes*, acuñados primeramente, según unos, por Alfonso VI, y por el VIII según otros, fueron adoptados por Alfonso el Sabio como base del sistema monetario que duró hasta la época de los Reyes Católicos. Muchas fueron durante ese tiempo las alteraciones introducidas en los nombres, pesos y calidades de las monedas; pero tiene escaso interés para nuestro asunto el que hablemos de los *sueldos pepiones* y *pepiones sencillos* de Fernando III, de los *sueldos burgaleses* y *dineros prietos* de Alfonso X, de los *cornados* ó *coronados* que hizo Sancho IV, de los *reales, cruzados* y *coronas* que mandó labrar Enrique III, y de las *doblas, dineros, blancas, enriques*, etc., que se acuñaron en los reinados sucesivos.

El *Fuero viejo de Castilla*, las *Partidas* y todas nuestras antiguas leyes, sin excepción alguna, reservaron á los monarcas el privilegio de la acuñación, de suerte que si algunos señores batieron la moneda por su cuenta, estampando en ella el sello de las armas reales, fué ésta una de tantas usurpaciones que la nobleza realizó entonces, ó bien dádiva y merced otorgada por la debilidad de la corona. Tales abusos y mercedes se extremaron, hasta el punto de que en el reinado de Enrique IV funcionaban con licencia 150 casas particulares de moneda y un

[1] Colmeiro, *Historia de la economía política*, tomo I, pág. 424.

Digitized by Google

número mucho mayor de otras, que públicamente y sin ningún temor en las ciudades y villas y en las fortalezas roqueras la fabricaban y expendían menguada de peso ó adulterada la ley de los metales. «Cegados todos por su »desordenada codicia, fundían la buena moneda para »convertirla en mala, y la que hoy labraban la deshacían »mañana bajándola más, y no había más trato en todo el »reino» [1]. Por su parte los reyes no hicieron siempre la acuñación de una manera directa, sino que solían arrendar sus fábricas á especuladores y asentistas poco escrupulosos, los cuales entregaban moneda labrada á cambio de barras de oro ó plata y de grandes privilegios, y no contentos con apelar á semejante arbitrio, se dedicaron desde Alfonso X, que parece fué el primero que entró por este desdichado camino, á las falsificaciones y cambios en el valor de las monedas, que se repitieron con frecuencia escandalosa.

Atentos los Reyes Católicos á evitar la ruina con que amenazaba al comercio la anarquía monetaria, dictaron enérgicas providencias encaminadas á perseguir los falsificadores y á mejorar la calidad del numerario, siendo la más interesante y completa de todas ellas la pragmática dada en Medina del Campo con fecha de 1497. Cerraron las fábricas particulares, recogieron la moneda antigua, elevaron la ley para la nueva y acuñaron ducados de oro, que por sus buenas condiciones se llamaron *excelentes*, reales de plata y monedas de vellón con plata y cobre á que se dió el nombre de blancas.

Volvieron á bajar la ley de la moneda Carlos I y Felipe II, cediendo alguna vez á las instancias de las Cortes, que querían evitar por ese medio la extracción que se hacía del oro y de la plata, y sin otro motivo que sus continuos apuros financieros, los monarcas siguientes de la casa de Austria alteraron muy amenudo el valor de las monedas é inundaron el reino con la de vellón, que

---

[1] Colmeiro, obra citada, pág. 434.

Digitized by Google

hizo huir del mercado á los metales preciosos y dió lugar al contrabando y á la falsificación en grande escala, ejecutados simultáneamente por nacionales y extranjeros. De este modo y por la diversidad de monedas que se labraba en los territorios entonces gobernados por la corona de España, llegaron á su colmo en el siglo XVII los desórdenes de la circulación y los quebrantos del tráfico.

Felipe V dió en 1728 unas ordenanzas que reducían las casas de moneda á las tres de Madrid, Sevilla y Segovia y fijaban la relación de 1 á 16 entre el oro y la plata y la ley de acuñación en 22 quilates y 11 dineros respectivamente. Recogió además toda la moneda de vellón y emitió en su lugar otra de cobre. Desde entonces nuestras monedas pecaron por exceso de valor y se exportaron en grandes cantidades. Sin embargo, Carlos III mantuvo aquellas bases y llevó á cabo una refundición muy esmerada y casi completa de la moneda que circulaba en su tiempo.

Faltaba todavía, después de las saludables reformas de los primeros Borbones, establecer un *sistema* en las monedas, la unidad y la proporción necesarias en el valor de todas ellas, y esta mejora no ha podido conseguirse hasta mediados del presente siglo. El art. 171 de la Constitución de 1812 dijo que correspondía al rey «cui»dar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá »su busto y nombre,» y este precepto se ha trasladado á todas las Constituciones posteriores, inclusa la vigente de 1876. Hasta 1834 apenas se tomó más disposición que el funesto acuerdo de reconocer en 1823 un valor de 19 reales á las piezas francesas de 5 francos, con lo cual, viéndose favorecidas, hicieron irrupción en el mercado y excluyeron de él á la moneda de plata española; pero desde aquella fecha comenzaron á dilucidarse con interés las cuestiones monetarias y se formularon proyectos de arreglo, cuya consecuencia fué el decreto refrendado por el ministro Salamanca en 31 de Mayo de 1847, que

Digitized by Google

fijó como unidad monetaria el real de plata y como ley para la moneda de oro y plata la de nueve décimos de fino y un décimo de cobre. No llegó á plantearse este decreto, y en el año siguiente el Sr. Bertrán de Lis dió otro, fecha 15 de Abril, disminuyendo algo el valor de las monedas de plata para ponerlas en relación con las extranjeras y establecer con el oro la proporción de 1 á 15 y 771 milésimas, en lugar de la de 1 á 16 que era la admitida. Se mandaron acuñar, como moneda de oro, el doblón de Isabel II ó centén de 100 reales; de plata el duro ó peso fuerte de 20 reales; el medio duro, escudo ó decén; la peseta; la media peseta y el real, y de cobre, el medio real, la décima parte de real, la doble décima y la media décima, y se dispuso que el Gobierno creara las casas de moneda que estimase convenientes, llevando á cabo una refundición general, siempre que su coste no resultara mayor del 10 por 100.

La depreciación que poco después sufrió el valor del oro á consecuencia de las importaciones hechas en Europa, de California y de la Australia, obligó á suspender en 1851 la acuñación de ese metal, y á fijar en 1854 su relación con la plata como de una á 15 y 475 milésimas.

Para disminuir la cantidad de la moneda de cobre, se pusieron restricciones á su circulación en 1852, y se procedió, en virtud del real decreto de 5 de Agosto del mismo año, á la recogida de la calderilla catalana, cuyo valor nominal era excesivo, canjeándola en parte por moneda de Castilla, y parte por unos billetes amortizables por mitad, á expensas del Gobierno y de las cuatro provincias del Principado.

El decreto de 19 de Agosto de 1853 mandó que cesara la acuñación de las monedas de medio real, sustituyéndolas con otras de cuartillo, y la ley de 18 de Enero de 1856 dispuso la construcción en Madrid de una casa de moneda, donde se centralizaran las operaciones de su fabricación y las de efectos timbrados.

En 1861—real decreto de 31 de Enero—se mandaron

Digitized by Google

hacer monedas de oro con valor de 40 y 20 reales para suplir la escasez de la plata gruesa, y la ley de 26 de Junio de 1864 adoptó como unidad monetaria el escudo de plata de 10 reales, ordenando la acuñación en oro de doblones á diez, cuatro y dos escudos; en la plata de duros, escudos, pesetas, medias pesetas y reales, y una moneda de bronce para reemplazar á la de cobre por piezas de medio real, de cuartillo, de décimas y medias décimas. La ley que se fijaba al oro y á los duros y escudos era de 900 milésimas de fino; para las otras monedas de plata, la de 810 milésimas, y para la de bronce 95 partes de cobre, cuatro de estaño y una de zinc. Esta innovación fué sin duda inconveniente, porque daba á nuestro sistema monetario una base sin correspondencia en las admitidas por las otras naciones, y además porque la unidad adoptada no tenía representación para la mitad, ni para la cuarta parte.

La revolución de Setiembre hizo necesaria la reacuñación de la moneda, y aprovechando esta circunstancia el Sr. Figuerola, acomodó nuestro sistema á las bases establecidas en el convenio internacional monetario celebrado el año 1865 por Francia, Bélgica, Italia y Suiza, declarando, sin embargo, que España no contraía por ello los compromisos que se impusieron esas naciones, hasta que juzgase conveniente adherirse á sus acuerdos.

Las principales disposiciones del decreto de 19 de Octubre de 1868, que planteó la reforma, son las que siguen:

«Artículo 1.° En todos los dominios españoles la unidad monetaria será la *peseta*, moneda efectiva equivalente á 100 céntimos.

»Art. 2.° Se acuñarán monedas de oro de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas, cuyo peso, ley, permisos y diámetros serán los siguientes:

Digitized by Google

CLASE DE MONEDA	PESO		LEY		Diámetro.
	EXACTO	Permiso en feble ó fuerte.	EXACTA	Permiso en feble ó fuerte.	
	Gramos.	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milímetros.*
De 100 pesetas.	32,25806	1	900	2	35
De 50 »	16,12903	1			28
De 20 »	6,45161	2			21
De 10 »	3,22580	2			19
De 5 »	1,61290	4			17

»Art. 3.° Asimismo se acuñarán monedas de plata de 5 pesetas, cuyo peso será de 25 gramos, con permiso de 3 milésimas, ley de 900 milésimas, permiso de 2 milésimas y 37 milímetros de diámetro.

»Art. 4.° También se acuñarán monedas de 2 pesetas, 1 peseta, 50 céntimos y 20 céntimos, cuyo peso, ley, permisos y diámetros serán:

CLASE DE MONEDA	PESO		LEY		Diámetro.
	EXACTO	Permiso en feble ó fuerte.	EXACTA	Permiso en feble ó fuerte.	
	Gramos.	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milímetros.*
2 pesetas... 00	10	5	385	3	27
1 ídem.... 00	5				23
0 ídem.... 50	2,50	7			18
0 ídem.... 20	1,00	10			16

»Estas monedas..... no se entregarán por las cajas públicas, ni serán admisibles entre los particulares en cantidad que exceda de 50 pesetas. El Estado, sin embargo, las recibirá de los contribuyentes sin limitación alguna.

»Art. 5.° Se acuñarán monedas de bronce de 10, 5, 2 y 1 céntimos, con el peso, permisos y diámetros siguientes:

Digitized by Google

CLASE DE MONEDA	PESO		LEY		Diámetro.
	EXACTO	Permiso en feble ó fuerte.	EXACTA	Permiso en feble ó fuerte.	
	Gramos.	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milésimas.*	*Milímetros.*
10 céntimos. .	10	10	950 cobre.	10	30
5 ídem.....	5				25
2 ídem.....	2	5	40 estaño.	5	20
1 ídem.....	1		10 zinc..		15

»En ningún caso las monedas de bronce podrán entregarse por las cajas públicas ni tendrán curso legal entre particulares en cantidad que exceda de 5 pesetas; pero las cajas públicas las recibirán sin limitación alguna.

»Art. 7.° Se acuñarán en moneda de oro y de plata de 5 pesetas las pastas que presenten de su cuenta los particulares, sin exigirles descuento ni retenida alguna por gastos de fabricación.

»Art. 8.° Las monedas de plata á la ley de 835 milésimas y la de bronce se acuñarán exclusivamente por cuenta y en beneficio del Estado.

»Art. 9.° .....La total suma de moneda circulante de plata de 835 milésimas no ha de exceder de 6 pesetas por habitante, ni de 2 pesetas la cantidad de monedas de bronce.

»Art. 10. Á contar desde 31 de Diciembre de 1870, será obligatorio, así en las cajas públicas como entre particulares, el uso del sistema monetario creado por este decreto.»

La orden de 26 de Marzo de 1869, dictada para la ejecución de la anterior reforma, hace constar que había en circulación 97 clases de monedas, por no haber acompañado á los cambios de sistema las refundiciones necesarias, pues sólo se hizo una incompleta en 1772, y previene en su art. 1.° que se entienda como *moneda corriente* la que tiene por unidad la *peseta*. El art. 3.° dispone que los presupuestos del Estado para 1870-71 y los

Digitized by Google

sucesivos se calculen en pesetas, y que las oficinas públicas cuenten también por esa misma moneda. Siguen á esa orden varios cuadros determinando las equivalencias de las monedas antiguas y las modernas.

La legislación de 1868 ha sufrido algunas modificaciones importantes: los decretos de 21 de Marzo de 1871 y 20 de Agosto de 1876 mandaron labrar monedas de oro de 25 pesetas en lugar de las de 20 que debían haberse fabricado; pero estas medidas quedaron sin efecto, porque el art. 4.° de la ley de presupuestos de 1887-88 ordena que la acuñación de toda clase de moneda se haga con estricta sujeción á lo prevenido en el decreto de 1868, la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 estableció que durante aquel ejercicio la plata se acuñaría exclusivamente por cuenta del Estado, y la Real orden de 25 de Marzo de 1878 suspendió hasta nueva orden la admisión en la Casa de Moneda de las pastas de plata, cuyo suministro contrata desde entonces el Tesoro por medio de subasta; el decreto-ley de 6 de Enero de 1887 declaró *fuera de curso legal* las monedas de plata de 20 reales y todas las de cobre y bronce de sistemas anteriores al de 1868; el decreto de 21 de Mayo de 1875, para evitar la aglomeración de la moneda de bronce en las cajas públicas, sujetó su recibo en ellas á la proporción antes señalada para las de cobre, que era de 5 por 100, según la ley de 1864, y la Real orden de 26 de Enero de 1881 y el decreto de 24 de Marzo siguiente, conculcando más violentamente todavía la ley de 1868, han dispuesto: aquélla, que se esté á lo prevenido por el decreto de 27 de Junio de 1852, según el que la admisión y entrega de la calderilla en las cajas del Estado puede llegar hasta 75 pesetas en las sumas de 2.500; y la segunda de aquellas disposiciones, que las cajas públicas puedan entregar en los pagos hasta un 10 por 100 en calderilla del sistema vigente.

El Real decreto de 21 de Marzo de 1881 suprimió la casa de moneda que existía en Barcelona, y puso térmi-

Digitized by Google

no á las acuñaciones de calderilla, que no podrán hacerse de nuevo hasta que lo disponga una ley; y otro decreto fecha 13 de Junio de 1882 reorganizó la Junta consultiva de moneda que, bajo la presidencia del ministro de Hacienda, entiende en los asuntos de este ramo.

Finalmente, el decreto de 20 de Agosto de 1876, á que nos hemos referido anteriormente, ordenó que se acuñase el oro en cantidad bastante para que pudiera limitarse á 150 pesetas la suma de plata que sería obligatorio recibir en cada pago, y la ley fecha 12 de Mayo de 1888, que encomendó al Banco de España el servicio de tesorería, manda que este establecimiento adquiera barras de oro por valor de 300 millones de pesetas, debiendo satisfacerse los gastos de compra y acuñación de ese metal por mitad entre la Hacienda y el Banco.

Tal es el estado de nuestra legislación monetaria, que suscita difíciles é interesantísimas cuestiones en las que no podríamos entrar sin alejarnos mucho del fin que nos concierne. Indicaremos, sin embargo, nuestra opinión favorable al *monometalismo*, al patrón único de oro, y aun al sistema que ya preconizaba J. B. Say, según el cual no debe señalarse un valor fijo á la moneda y sólo se ha de decir en ella el peso y la cantidad de metal fino que contiene para que el mercado determine su precio libremente. El *bimetalismo*, que concede igual fuerza *liberatriz*, el mismo curso legal al oro y á la plata, mediante una relación fija establecida entre ellos, nos parece un absurdo teórico, y la experiencia se encarga de demostrar que es cosa insostenible, porque la proporción en el valor de los dos metales cambia á cada momento en el mercado, y siempre hay una moneda que obtiene beneficio y otra que se ve perjudicada con la relación legal. La depreciación enorme de la plata amenaza con una crisis gravísima al comercio en general, y hallamos mucho de contraproducente en los medios de que se ha hecho uso para conjurar ese peligro; el reducir á exiguas proporciones la acuñación de la plata contribuye sin

Digitized by Google

duda á aumentar el quebranto que ya sufre este metal por su abundancia, y el haber rebajado á 835 milésimas la ley de las monedas divisionarias lo encontramos erróneo y altamente censurable, porque la baja en el valor de la plata es un motivo que obliga á afinar más y más las monedas de esa clase, de ningún modo razón que justifique el adulterarlas. Las pequeñas piezas de plata que hoy se fabrican no son, en último resultado, sino una mala moneda de vellón, que no garantiza el porvenir, y antes bien, concita y ha de agravar el conflicto que se teme. Dada la existencia de la unión monetaria latina, se explica la conducta seguida en nuestra patria; pero creemos también que España debe conservar su libertad de acción, porque no se ve la solución del problema por el camino que trazan esos acuerdos internacionales.

Las disposiciones antes citadas que ordenaron la acuñación del oro no han logrado cumplimiento; carecemos de ese metal amonedado y tenemos como únicos instrumentos de circulación los billetes que el Banco de España emite con exceso para atender á las exigencias del Tesoro, y una moneda de plata, que pierde cuando menos un 25 por 100 de su valor nominal. De aquí la subida ruinosa de nuestros cambios con el extranjero, la depreciación del crédito público y la amenaza de trastornos económicos más graves todavía.

La Hacienda ha realizado grandes beneficios con la acuñación del bronce, cuyo importe pasa de 57 millones de pesetas, que toca por español á 3,36, ó sea casi el doble de la cantidad legal, y forzando también la elaboración de la moneda menuda de plata, que deja considerables ganancias. Así es que en presupuestos anteriores los ingresos de la Casa de Moneda han llegado á importar cinco millones de pesetas, y en el actual subsiste una partida de dos millones. Los gastos de la fabricación y todos los del ramo, entre los cuales figuran 400.000 pesetas que se destinan á reacuñar la moneda desgastada, ascienden á 1.030.840 pesetas, de suer-

Digitized by Google

te que hay un producto líquido de cerca de un millón; pero las consideraciones en que se funda el monopolio no autorizan ni aun esta pequeña renta, y menos la consienten las críticas circunstancias de nuestra circulación monetaria, que piden con toda urgencia la traída y acuñación de pastas de oro.

Digitized by Google

VII

El servicio de comunicaciones.

Comprende por una parte la construcción y conservación de los diferentes géneros de vías, y por otra los ramos de correos y telégrafos.

I. Los caminos ordinarios, que han sido obra del Estado y permanecen en su dominio, no dan rendimiento alguno, según hemos indicado anteriormente, desde la supresión de los *portazgos*. Establecidos éstos por los romanos, fueron cobrados luego con violencia y grandes arbitrariedades por los señores feudales, hasta que los reyes tuvieron la energía necesaria para reivindicar el derecho de gravar el tránsito de las personas y mercaderías, librando á la circulación de aquellas vejaciones. Alfonso X declaró ya que la facultad de exigir portazgos era privativa del monarca y nadie podría pedirlos sin licencia suya; pero se otorgó gran número de esas concesiones por vía de merced y con otros motivos diferentes, que se han mantenido hasta que la ley de 3 de Mayo de 1823 las abolió con todos los derechos señoriales. Modernamente los portazgos han sido un arbitrio destinado á la conservación de los caminos, y se ha legislado sobre ellos repetidas veces. La Real orden de 10 de Diciembre de 1861 aprobó una instrucción para el establecimiento y servicio de los portazgos, pontazgos y barcajes, que hizo un resumen de las disposiciones entonces vigentes

Digitized by Google

y les dió la unidad que necesitaban. Varias veces, entre otras por el Real decreto de 25 de Noviembre de 1865, se había intentado la supresión de los portazgos, y la ley de presupuestos fecha 1.° de Julio de 1869 llevó á cabo esa medida refundiéndolos en la contribución industrial; pero en 1877, la ley de 11 de Julio, con el objeto de allegar recursos para la construcción de nuevas carreteras, dispuso que el Gobierno repartiese á las provincias el coste de la tercera parte de las obras que se hicieran en ellas y que se restableciesen los portazgos para cubrir las otras dos terceras partes. Los derechos habían de recaudarse por medio del arriendo, y sus productos se calcularon en tres millones de pesetas para el año de 1877 á 78.

Por último, la ley de 31 de Diciembre de 1881 suprimió los portazgos y también la partida, que como subvenciones de las provincias y los pueblos para la construcción de carreteras, venía figurando en el presupuesto á virtud de las disposiciones de 1877. No como impuesto sobre la circulación, sino como retribución del servicio que prestan los caminos ordinarios y en compensación de una parte siquiera de los gastos que ocasionan, creemos que los portazgos tienen defensa mucho mejor que otra porción de arbitrios admitidos entre los ingresos del Estado. No deben hacerse objeto de explotación las carreteras; pero no hay motivo tampoco para que sea gratuito su disfrute. Tal vez lo único que ha condenado á los portazgos es el que rendían muy poco, del mismo modo que otros recursos se mantienen por la sola razón de que son muy productivos.

Los ferrocarriles, cuya explotación se halla en manos de empresas particulares, tampoco son objeto de retribución para el Estado, porque el impuesto sobre las tarifas de viajeros y mercancías no tiene ese carácter y es una contribución indirecta de que nos ocuparemos en el lugar oportuno. Exígense, no obstante, 1.045.000 pesetas á las Compañías para *gastos de inspección* de los ferrocarriles.

Digitized by Google

Dueño el Estado del canal imperial de Aragón, copartícipe en la propiedad del de Isabel II ó del Lozoya, que abastece de aguas á Madrid, y habiendo subvencionado en diferentes formas á las empresas concesionarias de otras obras de esta clase, percibe como consecuencia de todos esos derechos un ingreso de 1.166.000 pesetas, que no es más que una disminución de los gastos que en esta materia han hecho y continúan haciendo nuestros Gobiernos.

La navegación marítima está sometida al pago de los impuestos de carga, de descarga y de viajeros; pero desde el momento en que estos derechos se exigen aun en aquellos puntos habilitados para el tráfico donde *no hay obras artificiales*, no pueden considerarse como retribución del servicio de puertos y construcciones marítimas. El impuesto especial *de faros*, en que la ley de 11 de Abril de 1849 refundió los antiguos arbitrios conocidos con los nombres de *fanal y linterna*, fué suprimido por el decreto-ley de 22 de Noviembre de 1868, á la vez que los de *fondeadero, sanidad*, etc., quedando por entonces reducidos los derechos exigidos á los buques al impuesto de *descarga* y al pago de cuarentenas y lazaretos.

II. Los servicios de *correos y telégrafos*, á cargo de los Gobiernos en todas partes, no sólo son siempre retribuídos, sino que en la generalidad de las naciones dan lugar á un beneficio considerable para el Tesoro público. Emitida ya nuestra opinión contraria á la existencia de ese monopolio y al establecimiento de un impuesto sobre la trasmisión de la correspondencia, que aparece tan luego como se exige por ella algo más de lo que cuesta [1], hemos de notar que, aun aquellos que consideran este servicio como un origen legítimo de renta para el Estado, reconocen al mismo tiempo que su carácter fiscal es secundario y su condición es la propia de las funciones administrativas.

---

[1] Tomo I, págs. 233 y siguientes.

Digitized by Google

La necesidad de comunicarse con los que se hallan á grandes distancias ha sido sentida en todos tiempos, y por eso la existencia de los correos es muy antigua. Moisés habla de ellos como de una institución conocida de su pueblo, y se sabe que los persas usaron torres y caballos para sus comunicaciones. Cuando los españoles conquistaron á Méjico, hallaron este servicio desempeñado por indios muy corredores que conducían también personas y efectos de todas clases. Los romanos perfeccionaron los correos estableciendo los caballos escalonados, que después se han llamado postas. En la Edad Media los estudiantes, que hacían, como ahora, viajes periódicos, llevaban siempre de un punto á otro gran número de cartas, y en España este último medio llegó á tener tanta importancia, que había quince arrieros matriculados en la Universidad de Salamanca para servir de conductores á los estudiantes y gozar de su fuero.

Aunque en el Fuero Real y en las Partidas se encuentran algunas disposiciones concediendo privilegios á los correos, ellas mismas demuestran que el sistema de comunicaciones era todavía muy imperfecto. Isabel la Católica contrató con un particular la conducción del correo. Carlos I celebró también dos contratos, uno para Italia y Alemania, y otro para Méjico. Felipe V dió las primeras ordenanzas del ramo en 1716, y planteó este servicio de una manera uniforme por medio de expediciones que llevaban periódicamente la correspondencia á los puntos principales. El pago se verificaba al recibir la carta, y no había certificados ni seguridad alguna. En tiempo de Carlos III, las expediciones salieron ya dos veces por semana, se dividieron las cartas en dobles y sencillas, según su peso, y se tomó además en cuenta la distancia para fijar el precio del trasporte. Al efecto se dividió la Península en varias zonas, señalando diversa tarifa para cada una de ellas.

La administración de correos estuvo á cargo del ministerio de Estado, hasta que en 1812 se trasladó al de

Digitized by Google

la Gobernación. Desde 1835 se hicieron tres expediciones semanales, y en 1843 se estableció ya el correo diario á todas las capitales. En 1845 se varió el sistema de pago, haciéndole depender sólo del peso; las cartas sencillas ó de menos de seis adarmes costaban un real, y las dobles ó mayores de este peso, 10, 15, 20 cuartos, etc., según el exceso que contuvieran.

Simplificado de esta manera el servicio de correos, se dictaron todavía gran número de disposiciones para mejorar su administración y contabilidad, hasta que en 1849, por Real decreto de 24 de Octubre, se introdujo el franqueo previo voluntario por medio de sellos especiales, haciéndose rebajas en los precios para estimularle. Entretanto principiaron á celebrarse tratados postales con las naciones de Europa y se regularizaron las comunicaciones de Ultramar.

Por último, el Real decreto de 16 de Marzo de 1854 estableció el franqueo previo forzoso para todas las cartas dobles, y observándose al poco tiempo que las nueve décimas partes de la correspondencia se franqueaba, se hizo general y obligatorio el franqueo previo desde 1.° de Julio de 1856, por Real decreto de 15 de Febrero del mismo año. Posteriormente se han introducido considerables mejoras en este servicio, tales como el establecimiento en 1862 del correo interior para las capitales y pueblos importantes; las facilidades otorgadas á la circulación de periódicos é impresos, cuyos derechos, rebajados ya por el decreto de 22 de Mayo de 1864, han sido luego objeto de nuevas reducciones; la entrada de España en la unión universal de correos que se pactó en 1879; la admisión de pliegos con *valores declarados*, en virtud del Real decreto de 6 de Octubre de 1883, instrucción de 10 del mismo mes y Real orden de 29 de Octubre de 1884; la trasmisión de pequeños paquetes internacionales conforme al tratado que se celebró en 1880 entre las naciones de Europa y algunas de Asia y África; el convenio con Portugal de 1883, etc.

Digitized by Google

El servicio de correos se hace conforme al reglamento fecha 7 de Mayo de 1889. La tarifa general vigente para el franqueo de la correspondencia postal es la de 13 de Julio de 1877, modificada por la ley del timbre, y tiene como bases, según queda indicado, el franqueo previo forzoso y el pago con relación al peso de las cartas ó paquetes. Además del impuesto de los sellos que abona el remitente, las cartas que no procedan del extranjero ó circulen en el interior de las poblaciones devengan 5 céntimos, como precio del reparto á domicilio, que satisface el destinatario con arreglo al decreto de 30 de Diciembre de 1881.

Los gastos del servicio ascienden á 12.000.000 de pesetas, incluyendo 4.615.782 de subvención que se paga á los vapores-correos de la línea trasatlántica, incluída entre las obligaciones de la Península, á virtud de la ley de 22 de Julio de 1884. El producto de los sellos de correos no se detalla en el presupuesto; pero según los datos de las cuentas publicadas, podemos estimarle en unos 16 millones de pesetas.

Produce además este servicio *los derechos de apartado*, que se recaudan en metálico, de aquellas personas que quieren recibir su correspondencia directamente y no por la lista general ni por mano del cartero. Este rendimiento y los que se obtienen por conducción de la correspondencia extranjera, timbre de periódicos y varios otros conceptos importan 167.000 pesetas. De notar es la insignificancia de esta última suma; pero de todas suertes, el ramo de correos deja un producto de alguna importancia para el fisco.

Mucho falta todavía para que nuestro servicio de correos tenga la regularidad necesaria, y á mejorarle debiera dedicarse este sobrante. Sin embargo, es preciso también rebajar algo las tarifas, porque es un precio excesivo de trasporte el de los 15 céntimos de franqueo y 5 de cartero que se cobran por un pliego sencillo en la Península. Asimismo debe abolirse la franquicia de que

Digitized by Google

gozan los diputados, senadores, ministerios y dependencias administrativas por el enorme abuso que de ella se hace. Á lo sumo, pudiera concederse la circulación de pliegos con determinados sellos oficiales, exigiendo al destinatario el abono del franqueo. El sistema adoptado para la retribución es sencillo y productivo, porque sus condiciones son generales y uniformes; pero esto mismo le da cierto sabor de injusticia. La distancia debe computarse para fijar el precio de las cartas, pues de otro modo sale perjudicado el que las envía cerca, en obsequio del que las envía lejos. Lo mismo sucede con el franqueo previo forzoso; todo servicio debe ser retribuído por aquel á quien interesa, y no sabiéndose en la correspondencia cuál es el beneficiado, hay algo de arbitrariedad en hacerla pagar siempre al remitente. Pero estos inconvenientes no pueden evitarse sino con el libre desempeño del servicio de correos, y dado que subsista el monopolio, creemos aceptable el sistema actual, porque su remedio causaría más daño con la complicación del servicio y el menoscabo de sus productos. La reforma que por de pronto convendría llevar á cabo es la de separar este ramo del ministerio de la Gobernación, para quitarle todo carácter político y dar más seguridad á la correspondencia, llevándole al ministerio de Fomento ó al de Hacienda, como se ha hecho en algunas naciones. El primer paso en este sentido le dió el decreto de 12 de Marzo de 1889, que crea un cuerpo especial de correos y en la misma tendencia se ha inspirado el decreto de 12 de Agosto de 1891, que dispone la fusión de los ramos de correos y telégrafos, para formar con ellos un solo servicio y *Cuerpo de comunicaciones.*

Telégrafos.—La trasmisión de la correspondencia por medio de signos convencionales es también conocida desde muy remota fecha. Homero dice que en la guerra de Troya se usaron las hogueras como medio de comunicación, y se sabe que los romanos se valían también de las señales. Perfeccionáronse luego estos sistemas, y ya en

Digitized by Google

tiempos de Luis XIV se introdujeron las torres provistas de anteojos de mucho alcance, que fueron el primer paso para los telégrafos ópticos, dignamente reemplazados en nuestros días por la electricidad.

Incalculables son los beneficios que reporta ese gran descubrimiento. El hombre tiene á su disposición un agente tan rápido como el pensamiento, y al contacto de la chispa eléctrica se funden las costumbres, se aunan los intereses, y parece como que la Humanidad se aproxima y se concentra. Todavía necesita la ciencia dotar á este medio de comunicación con dos requisitos que hoy le faltan: la autenticidad y el secreto; el día en que ambos se consigan, su utilidad crecerá notablemente.

En España se emprendieron las obras de la primera línea telegráfica, que debía enlazar á Madrid con Irún, el año 1852, y construídas ya otras varias, se abrieron todas al público por orden é instrucción de 25 de Febrero de 1855, estableciendo el pago por zonas ó distancias, y por el número de palabras que se trasmitía. La ley de ferrocarriles de 15 de Enero de 1856 dispuso que las empresas recibieran en los postes de sus líneas los hilos telegráficos que el Gobierno necesitase para su servicio y el del público, y la Real orden de 25 de Febrero de 1861 aprobó el reglamento general del ramo, vigente todavía, aunque con muchas y sustanciales alteraciones, que suprimió las zonas y fijó el precio uniforme de cinco reales por cada grupo de diez palabras para el interior del reino. El Real decreto de 21 de Abril de 1864 abolió el pago de un real que se exigía por la conducción de los telegramas á domicilio y rebajó á cuatro reales el coste de las diez palabras; una Real orden de 22 de Mayo del mismo año dispuso que el abono de la correspondencia telegráfica se hiciera por medio de sellos; en decreto de 29 de Agosto de 1870 se concedió á cada despacho la franquicia de cinco palabras para la dirección y la firma; otra disposición de 14 de Diciembre de 1875 estableció la tasa de una peseta para los despachos que no excedie-

Digitized by Google

ran de diez palabras, y 10 céntimos por cada una de las que pasaran de este número; y finalmente, por Real decreto fecha 6 de Octubre de 1883 se marcó el precio de una peseta por cada quince palabras, inclusas las de señas, y 10 céntimos por cada palabra más, reduciéndose el abono al de 50 y 5 céntimos, respectivamente, para los despachos que circulen entre dos pueblos comprendidos en una misma provincia. Los Reales decretos de 7 de Mayo de 1889 y 18 de Noviembre de 1890, con el reglamento fecha 2 de Enero de 1891, conceden abonos á precios reducidos de trasmisión telegráfica á las empresas periodísticas y agencias de noticias.

Desde 1864—decreto 30 de Marzo—se admite el establecimiento de líneas y estaciones telegráficas privadas ó de corporaciones, que hoy se regula por el decreto de 29 de Enero de 1889. Estas disposiciones y las contenidas en la Real orden de 14 de Marzo de 1868, Real decreto de 12 de Abril de 1871 y ley de 29 de Diciembre de 1881, sobre apertura de las líneas telegráficas de los ferrocarriles para servicio del público, han dado una extensión considerable y suficiente para las necesidades del país á este medio de comunicación, cuyo uso sólo está limitado por el coste que necesariamente tiene.

Complemento del telégrafo son las *redes telefónicas*, y el Real decreto de 16 de Agosto de 1882 autorizó al Gobierno para otorgar, mediante concurso, su establecimiento y explotación á las compañías ó particulares que lo solicitasen, sin perjuicio de la facultad que se reservaba al Estado de organizar por sí mismo este servicio. Fueron pocas las concesiones hechas con arreglo á esta disposición, y otro Real decreto de 11 de Agosto de 1884 acordó que la administración estableciese el teléfono en las poblaciones donde lo creyera conveniente, dictándose al efecto un reglamento aprobado en 12 del mismo mes; el decreto de 13 de Junio de 1886 entregaba este servicio á la iniciativa particular, y finalmente, el de 11 de Noviembre de 1890, derogando los anteriores, establece que

Digitized by Google

el Gobierno puede construir y explotar las líneas telefónicas ó concederlas á particulares, los cuales habrán de satisfacer un canon anual *como derecho de regalía* y por la inspección de los funcionarios del Estado. El reglamento es de 2 de Enero de 1891, y una Real orden de 26 de Junio siguiente que modifica alguna de sus disposiciones, determina que el canon anual pagado por las empresas de teléfonos sea de 5 pesetas por kilómetro y conductor.

Cuesta todo el servicio de comunicaciones telegráficas 7 millones de pesetas, y sus rendimientos por el empleo del timbre son unos 4 millones de pesetas, mas 224.000 que se perciben en dinero por las concesiones de teléfonos y otros conceptos.

De suerte que reuniendo en una suma los gastos y los ingresos de correos y telégrafos y sin computar entre los primeros el coste de la fabricación y expendición de sellos, resulta que tales servicios llegan cuando más á costearse, pero no son origen de renta para el Estado.

Digitized by Google

VIII

Otros varios servicios administrativos.

Giro mutuo del Tesoro.—Se estableció en 1841 entre las administraciones de correos; pero cuando con el franqueo obligatorio quedaron éstas sin fondos, pasó el servicio á las tesorerías provinciales y administraciones subalternas del ramo de hacienda, por real orden de 18 de Junio de 1856. Entonces se rebajó al 2 el precio del giro, que era antes del 3 por 100, manteniéndose el sistema adoptado desde el principio de emplear libranzas por cantidades fijas. En 1869 se admitieron giros por cualquier cantidad hasta el importe máximo de los 3.000 reales establecido en 1858. Volvióse otra vez en 1873 á los tipos cerrados en libranzas desde una á 125 pesetas, y por último, el real decreto de 15 de Mayo de 1875 creó las libranzas actuales con *cajetines de garantía*, cuyas combinaciones permiten girar desde una hasta 750 pesetas en un mismo documento. El decreto de 1.° de Noviembre de 1887 ha creado libranzas especiales para el abono de suscriciones á periódicos, las cuales se expenden con los efectos timbrados y sólo son pagaderas en Madrid. Por convenio ratificado en 21 de Octubre de 1886 hállase establecido también el giro mutuo entre Portugal y España. Las pagadurías-depositarías y las administraciones subalternas encargadas de este servicio no cobran nada por él; la comisión especial que le desempeña en Madrid percibe el medio por ciento y las otras dependencias, que son algu-

Digitized by Google

nas aduanas, intervenciones de puertos francos y el consulado de Tánger, tienen señalada una cantidad fija para gastos de giro mutuo. Éstas y todas las demás atenciones del servicio importan 92.500 pesetas y sus rendimientos se calculan en 560.000, de manera que el Tesoro obtiene un beneficio de 467.500. Alguien ha pedido la supresión del giro mutuo; pero atendiendo á que no constituye monopolio y á que su precio es bastante elevado, con lo cual no impide el trabajo de los banqueros particulares, y teniendo por otra parte en cuenta que favorece al pobre y le sirve para trasladar sus economías de un punto á otro, pagar sus pequeñas deudas y socorrer á sus hijos en el servicio militar, creemos que puede mantenerse sin inconveniente.

Caja de Depósitos.—Tendremos que hablar de ella como medio que puede emplearse para atender á la deuda flotante del Tesoro y por el interés que ofrece su historia bajo este aspecto. Ahora, considerándola como origen que es de ingresos, hemos de decir únicamente que el decreto de 15 de Enero de 1874 restableció la Caja de Depósitos, poco antes suprimida por el Gobierno republicano, y que, conforme al reglamento de 17 del mismo mes, se admiten en ese establecimiento depósitos *necesarios* en metálico ó efectos públicos, por decisiones de la administración ó de los tribunales, ó para fianzas de servicios públicos, depósitos *voluntarios* en efectos públicos y los depósitos *provisionales*, que se exigen para optar á las subastas administrativas. La Caja abona un interés de 4 por 100 anual á los depósitos necesarios constituídos en metálico y cobra por los voluntarios derechos de custodia, que modificados por las Reales órdenes de 11 de Agosto de 1877, 6 de Agosto de 1878 y 12 de Marzo de 1882, consisten anualmente en el medio, el uno y el dos y medio por cada 10.000 pesetas, según que los títulos respectivos devenguen el 2 ó el 3, el 4 y el 6 por 100. En los depósitos menores de 20 ó 10.000 pesetas nominales, según el tipo del interés, el derecho será de una

Digitized by Google

peseta. Los efectos sin interés pagan un medio de 10.000 pesetas, cuando el capital nominal excede de 60.000, y una peseta si no llega á este guarismo. Los depósitos provisionales en metálico y los de efectos públicos capitalizados por su valor real satisfacen dos pesetas hasta 1.000, y desde esa cantidad, 50 céntimos por cada 125. El presupuesto calcula el importe de todos esos derechos en 100.000 pesetas y los gastos de la Caja, que no pueden determinarse porque se hallan fundidos con los de la dirección de la deuda, exceden seguramente de esa suma. La garantía que ofrece ese instituto contra los riesgos de toda clase que presenta la conservación de los efectos públicos es un aliciente ventajoso para el crédito del Estado. El Banco de España está también autorizado para recibir depósitos judiciales por orden de 24 de Marzo de 1874 y decreto de 24 de Agosto de 1891.

Gaceta de Madrid.—Suprimida la Imprenta Nacional en 25 de Abril de 1867, hubo de restablecerse en 11 de Diciembre de 1868; pero otra vez y por decreto de 4 de Mayo de 1886 se cerró aquel establecimiento y se dispuso contratar por subasta la impresión de la *Gaceta* con el *Boletín de Ventas de Bienes Nacionales,* los *Extractos de las sesiones de los Cuerpos Colegisladores,* las *Sentencias del Tribunal Supremo* y la *Guía oficial de España,* Los resultados de este sistema son los siguientes: el gasto de composición, tirada y reparto del periódico oficial con sus anejos importa 184.000 pesetas, y el de la *Guía* 12.000, ó sea un total de 196.000, contra 500.000 pesetas que se calculan como producto de la *Gaceta,* en que sin duda se incluyen también los rendimientos de la *Guía.* Es de advertir que los gastos de personal á que dan lugar esas publicaciones no pueden computarse porque están englobados con los demás de la Subsecretaría de Gobernación. De todas suertes y supuesta la exactitud de tales datos, vemos que el Gobierno obtiene como editor de la *Gaceta* un beneficio de cerca de 300.000 pesetas, y no se justifica ciertamente que así se explote el medio que sirve para

Digitized by Google

la promulgación de las leyes y para dar conocimiento de las órdenes de las autoridades y de los actos oficiales. Debiera, por consiguiente, rebajarse el precio que tienen la suscrición y las inserciones en la *Gaceta*, y no serían por esto grandes los perjuicios del Tesoro, ya que la mayor parte de esos ingresos la da el material de las dependencias del Estado, obligadas á recibir el periódico y á pagar la suscrición.

Publicaciones oficiales.—Bajo este epígrafe hay en el presupuesto de ingresos una partida de 40.000 pesetas, que, si se cumple el art. 30 de la ley de 29 de Junio de 1890, es el producto de *las publicaciones que se editan por cuenta de Estado,* como *Boletines oficiales, Colecciones legislativas, libros, mapas estadísticos ú obras científicas.* Ahora bien, el Ministerio de Gracia y Justicia publica leyes, códigos y colecciones; en el de Fomento se dan á luz trabajos muy interesantes por cierto, del Instituto geográfico y estadístico, del Observatorio astronómico, de la Calcografía nacional y de otros diversos centros; en el de Hacienda se imprimen los *Boletines oficiales de ventas,* las cuentas generales y presupuestos del Estado, las balanzas de comercio, etc., y el Ministerio de la Guerra tiene un *Diario* muy favorecido por las clases militares. ¿Cómo no rinden algo más tantas y tales publicaciones? Y es de notar que sólo la *Colección legislativa* gasta 61.500 pesetas, y los *Boletines de Hacienda* y de *Ventas* 40.125. Si no hay algún vicio en la administración de esos productos, habrá que convenir en que tienen poco éxito y le cuestan al Gobierno muy caras sus ediciones.

Administración de partícipes.—Viene este ingreso de aquellas épocas en que por merced, enajenación ó empeño se reconocía á particulares y corporaciones el derecho de tomar una parte de las rentas públicas; el Estado se encargaba de hacer la recaudación íntegramente, y al abandonar sus cuotas á los partícipes, les hacía un descuento para indemnizarse de los gastos ocasionados por esa administración. Liquidados aquellos derechos,

Digitized by Google

los partícipes han venido á ser las diputaciones y ayuntamientos por los recargos que imponen sobre las contribuciones generales, y que se cobran á la vez que éstas. El descuento, que era antes del 4 por 100, se elevó al 10 por Real decreto de 31 de Diciembre de 1829, y ha producido beneficios de alguna importancia al Tesoro, cuando éste recaudaba directamente todos los los impuestos; hoy, con los arriendos y encabezamientos, sólo proporciona la cantidad de 150.000 pesetas. De todas suertes, ese tipo del 10 por 100 es demasiado alto, y sería equitativo reducirle á la mitad.

Guardería rural.—La ley fecha 7 de Julio de 1876 dispuso que se aumentase la guardia civil en la proporción necesaria para que se encargase del servicio de seguridad y policía rural y forestal; el aumento de la fuerza debía aplicarse preferentemente al servicio de las provincias que lo reclamaran, obligándose á satisfacer el coste de la guardia civil que se las asignara para aquellos fines. Hiciéronlo así las provincias de Valencia y Málaga, y se les concedió el aumento de la guardia civil solicitado; pero luego se han promovido entre el Gobierno y aquellas diputaciones provinciales enojosas y largas cuestiones, tanto acerca del servicio de guardería, de cuyas deficiencias se quejan, como respecto al abono de las obligaciones contraídas. Valencia no ha llegado á pagar nada por este concepto, y Málaga, que ha cumplido lo pactado, gestiona ya hace tiempo la rescisión del convenio. Éste es el origen de una partida de 879.000 pesetas, que figura como *subvención que deben satisfacer las provincias de Málaga y Valencia en reintegro de los gastos de la guardia rural.*

Interpretación de lenguas.—En esta oficina del ministerio de Estado han de hacerse precisamente las traducciones oficiales de los documentos escritos en idiomas extranjeros. Los derechos que en papel sellado cobra esa dependencia, cuando su servicio interesa á particulares, no cubren seguramente las 6.925 pesetas importe de sus gastos.

Digitized by Google

IX

Servicios fiscales.—Estancos de la sal y del tabaco.

El *sistema tributario* implantado por la ley de 23 de Mayo de 1845 redujo los innumerables estancos que entonces existían á los de la pólvora, la sal y el tabaco. De ellos sólo se conserva ya este último, porque la ley de 17 de Junio de 1864 declaró libre la fabricación y venta de la pólvora desde 1.º de Enero del año siguiente, y también la sal dejó de estar monopolizada por la Hacienda á principios de 1870. Sin embargo, la importancia que tuvo el estanco sobre la sal, las consecuencias que de él quedan todavía, la creación de impuestos con que inmediatamente después de abolido ha querido reemplazársele y las tendencias que se han manifestado, y aun los ensayos que se han hecho para restablecerle, nos mueven á dar de él ligera idea.

I. La renta de la sal hase dicho oficialmente, al suprimirla, que era la gabela más antigua de las que figuraban en el presupuesto; pero aunque, en efecto, desde mucho tiempo antes los Reyes de España explotaron la sal en provecho de su hacienda, la primera disposición que encontramos acerca del monopolio es la ley de Partida que la declara regalía de la corona. Alfonso XI estableció los alfolíes y el acopio forzoso, que consistía en obligar á cada vecino á surtirse por cantidad fija y en

Digitized by Google

punto determinado. Este sistema continuó hasta Felipe II, que recogió las licencias concedidas á algunos particulares para explotar las salinas y las hizo todas propiedad suya mediante indemnizaciones á los dueños. La administración de la renta fué muy desordenada y vejatoria hasta que la hacienda se encargó de ella por completo en 1749, llegando á producir el año de 1795 más de 80.000 millones de reales, gracias á la subida continua de los precios. Las Cortes de 1820, por decreto de 9 de Noviembre, declararon libre la venta de la sal; pero los comerciantes debían proveerse en las fábricas nacionales, donde se expendía á 20 reales fanega. Esta reforma no pudo sostenerse porque disminuyeron mucho los ingresos, y se volvió al estanco, que adquirió todo su antiguo rigor con la caída del Gobierno constitucional. En 1834 se suprimieron los acopios forzosos, y se estableció el peso en vez de la medida para la venta.

Desde 1841 hasta 1847 el monopolio de la sal estuvo arrendado al Sr. Salamanca, que daba por él 53 millones de reales todos los años, y realizó grandes utilidades con el arrendamiento. En 1855 se presentó á las Cortes constituyentes un proyecto de desestanco fundado en las siguientes bases: enajenación de las salinas, calculada en 150 millones, que habían de destinarse á la amortización de deuda consolidada; impuesto sobre el consumo de sal, derechos á la producción de sal extranjera y derecho de dos reales en quintal por la fabricación. Con esto y un recargo de 5 por 100 sobre la contribución territorial, y el aumento que había de experimentar la de subsidio, se obtenía un total de 74 millones anuales, que era lo que entonces producía el monopolio. Los acontecimientos de 1856 impidieron que se realizase este proyecto, y desde entonces el estanco siguió sin interrupción aumentando sus productos por el crecimiento de la población y el desarrollo de la industria, hasta llegar al rendimiento de unos 30 millones de pesetas anuales, que ocasionaba un gasto de ocho. La ley de 15 de Julio

Digitized by Google

de 1865 y la tarifa aprobada por real orden de 10 de Agosto de 1866 fueron las últimas medidas generales dictadas para el ramo

El peso de las razones con que se combate el estanco de la sal [1] y las quejas de los pueblos, que desde el siglo XV protestaron incesantemente contra ese odioso gravamen, hacían inevitable la ruina del monopolio. La opinión general exigía la reforma, los Gobiernos habían reconocido su necesidad y sus ventajas, y sólo faltaba, para que se llevase á cabo, un hacendista con el valor necesario para desprenderse de los considerables rendimientos de ese arbitrio. El Sr. Figuerola, dando en esto, como en tantas otras cosas, prueba de su justificación y de la energía de su carácter, acometió la dificultad al formular el presupuesto para 1869-70 y decía en la *Memoria*, que lleva la fecha de 19 de Abril del primero de esos años, hablando de la renta de la sal: «Pudo existir en el antiguo reino de Castilla, porque desde el meridiano de Madrid al Occidente, hasta la margen izquierda del Guadalquivir sólo había tres salinas de escaso producto; pero no así en la corona de Aragón, en toda la vertiente del Mediterráneo y en la del Océano, á la izquierda del Guadalquivir, donde la sal se produce en tanta abundancia que es mayor el número de minas, espumeros y lagunas inutilizadas oficialmente, vigiladas por resguardos y asaltadas de continuo, que las explotadas por la administración; semejante estado no puede continuar así, es origen de inmoralidades y perversión en las costumbres, de combates continuos, de causas criminales, de complicaciones burocráticas, de marasmo en la industria pesquera y minera y de daños tan multiplicados que es necesario poner á ellos remedio eficaz y definitivo..... La disminución de ingresos que causará en los impuestos la abolición del estanco se compensará provechosamente con la que tendrán los gastos una vez suprimida la com-

[1] Véase el tomo I, págs. 240 y 241.

Digitized by Google

plicada administración, que absorbe el 32 por 100 de los productos de la renta y que desaparecerá con aplauso de todos los que aspiran á una gestión moral, ordenada y sencilla de la Hacienda pública.» En su virtud, proponía resueltamente el desestanco á contar desde 1.° de Enero de 1870, y una vez aceptado el proyecto por las Cortes, se publicó como ley en 16 de Junio de 1869.

Hé aquí las principales disposiciones de ese acuerdo importantísimo:

Las corporaciones y personas dueñas de salinas que se ha apropiado el Estado volverán á posesionarse de ellas, previa liquidación con la hacienda pública. Se declaran en estado de venta todas las salinas, fábricas y edificios pertenecientes al ramo, á excepción de las de Torrevieja, Imón y los Alfaques. El Gobierno continuará surtiendo los alfolíes hasta 1.° de Julio de 1870 y desde entonces venderá el producto de las fábricas que conserva al precio del mercado. Es completamente libre la exportación y la importación de sal mediante el derecho en ésta de 13 reales por quintal métrico. Los propietarios de minas ó espumeros pagarán la contribución territorial que les corresponda, y los comerciantes que vendan la sal al por mayor ó menor serán comprendidos en la matrícula de subsidio con arreglo á una tarifa prudencial.

En 27 de Diciembre del mismo año 1869 se dió una instrucción que desarrolla las prescripciones de aquella ley, y el 1.° de Agosto de 1871, considerando el ministerio de Hacienda que la venta de la sal había entrado en las condiciones normales de los demás artículos de comercio, adicionó provisionalmente las tarifas 2.ª y 5.ª de la contribución industrial en lo referente á la venta de ese artículo en grandes y en pequeñas partidas, y á los trajineros y mercaderes ambulantes, capitanes ó patrones de buques, que permanezcan vendiendo sal á bordo más de treinta días en cualquiera de sus expediciones.

Todavía no se había llevado á cabo la enajenación de salinas y fábricas, cuando ya era objeto la sal de nuevas

Digitized by Google

imposiciones especiales; pero antes de hablar de ellas diremos que, según hemos referido al ocuparnos de las minas, la venta de sales elaboradas por la administración en Torrevieja produce 1.100.000 pesetas, y que á los gastos de aquella fábrica, que importan 291.200, es necesario agregar 6.750 invertidas en *vigilancia de salinas*, que debieran estar vendidas, con lo cual el ingreso líquido se reduce á 802.050 pesetas.

El decreto de 26 de Junio de 1874, al fijar los presupuestos de aquel año, restableció la contribución de consumos é incluyó en ella la sal, si bien advirtiendo que la consideraba *como renta estancada que fué* y no como *especie de consumo,* y gravándola con un derecho de 15 céntimos de peseta por kilogramo, sin sujeción á la tarifa de población y exceptuado de los recargos locales. Los productos de ese arbitrio se calcularon en 15 millones de pesetas. El decreto de 8 de Mayo de 1875 rebajó á 9 céntimos el gravamen de la sal, y la ley de presupuestos de 11 de Julio de 1877 creó, en sustitución de ese impuesto de consumos, otros dos: uno exigible directamente de los ayuntamientos á razón de una peseta por habitante, y el otro por la suma de 1.500.000, que había de repartirse sobre los productores de sal. Autorizaba esta ley á los municipios para hacer efectivas sus cuotas por medio de la *venta exclusiva* de la sal, y al Gobierno para arrendar en participación la fabrica de Torrevieja.

Nueva reforma hizo la ley de 31 de Diciembre de 1881, que suprimió desde el 1.º de Enero siguiente esos dos impuestos, estableciendo en su lugar otro, que se llamó por lo mismo *equivalente á los que existían sobre el consumo y la fabricación de la sal,* y cuyas bases eran: recargo de las contribuciones de inmuebles, cultivo y ganadería y de la industrial y de comercio y una tarifa sobre los inquilinatos, proporcionada á la población de las localidades, entendiéndose que los contribuyentes á quienes pudiera señalarse cuotas por dos ó por los tres

Digitized by Google

conceptos expresados pagarían únicamente la superior que en cada provincia le correspondiese por cualquiera de ellos. Señaláronse como rendimientos de ese impuesto 21 millones de pesetas, y las leyes vigentes de 18 de Junio de 1885 le modificaron otra vez, incorporándole en la contribución territorial y en la industrial, á razón en la primera de 1,75 por 100 para los que pagaban el 16 y de 2 para los que abonaban la cuota de 21, y con un aumento desde el 5 al 15 por 100 en las tarifas del segundo de aquellos impuestos.

Como se ve, la imposición de la sal ha sufrido una serie de numerosas trasformaciones: pasó desde el estanco á fundirse con las contribuciones territorial, de subsidio y de aduanas; reapareció muy pronto como derecho de consumos; tomó luego en parte la forma directa; se hizo más tarde un impuesto especial y en totalidad directo, y ha venido al fin á convertirse en un aumento al gravamen que soportan la propiedad y la industria. Todo es preferible sin duda al monopolio, y en este sentido hay que celebrar las referidas evoluciones; pero tratándose de *reemplazarle* y de mantener un impuesto sobre la sal, únicamente los derechos de consumo y los de fabricación del artículo podían servir como medios para tal objeto. La contribución que, con impropiedad notoria, se llamó *equivalente* á esos derechos, además de que reducía á cierto número de contribuyentes un gravamen que antes era general, adolecía de graves defectos, siendo exigible no más que por uno sólo de los tres conceptos de propiedad, industria ó inquilinato, resultaba que el ciudadano acaudalado pagaba únicamente por una parte de su fortuna, mientras que el pobre contribuía en proporción á todo su escaso haber; por otro lado, las bases adoptadas para esa exacción son casi las mismas que rigen para el impuesto de *cédulas personales*, y en el caso de ser legítimo el que ahora discutimos, debieran ambos haberse sumado y reunido en uno solo. Y en cuanto á la reforma que hoy subsiste, es de notar

Digitized by Google

que estrecha más y más los límites del impuesto, exime á los gravados por razón de inquilinato y le reduce á los propietarios de inmuebles y á los industriales en beneficio de los capitalistas de todo género que no contribuyen bajo alguno de esos dos aspectos.

En fin de cuenta, la supresión del estanco ha sido provechosa para la hacienda pública, que cuando más llegó á obtener del monopolio unos 22 millones de pesetas, y después, además de los nuevos conceptos que la abolición ha llevado á las contribuciones directas y á los aranceles de aduanas y del beneficio reportado con la enajenación de fábricas y salinas, ha venido percibiendo en una ó en otra forma mayores cantidades. Ésta es una de las lecciones que enseñan, cómo puede prescindirse en muchos casos de las rentas estancadas con gran ventaja de la general riqueza y sin daño para el fisco.

II. *Estanco del tabaco.*—Traído á España este artículo en principios del siglo XVI desde las islas de Cuba y Santo Domingo, fué de libre comercio y aun se intentó prohibir su uso, hasta que viendo cuán rápidamente crecía el consumo, se le hizo origen de renta y se decretó el estanco por las Cortes en 1636. Primeramente se adoptó el sistema del arriendo, que producía 4 millones en 1678; mas hubo que desecharle por los muchos fraudes á que se prestaba, y en 1730 se encargó la administración de explotar directamente el monopolio, que, limitado antes á las provincias de León y Castilla, se había extendido desde 1707 á las de Navarra y del antiguo reino de Aragón.

Generalizado cada día más el uso del tabaco y elevados por la hacienda sus precios, que llegaron á ser de 48 reales libra á fines del siglo último, la renta adquirió gran vuelo, y sus productos fueron en 1770 de 108 millones y medio de reales y de más de 123 el año 1800. Sin embargo, el enorme producto que ofrecía hizo tomar considerable incremento al contrabando, no obstante las penas terribles, la de muerte inclusive, con que se castiga-

Digitized by Google

ba, y los ingresos decayeron, no llegando á 112 millones de reales en 1819.

Al mismo tiempo que el de la sal, decretaron las Cortes de 1820 el desestanco del tabaco para el 1.º de Marzo de 1821; pero tanto disminuyeron los ingresos, que hubo de volverse al monopolio en 1822, aunque tolerando la plantación y cultivo del tabaco en la Península, y en 1824 se restableció el estanco por completo. Penosamente y con muchas alternativas en los precios, fué subiendo otra vez la renta, que hasta 1839 no consiguió pasar de 100 millones de reales de rendimiento total. En 1844 se arrendaron los productos del tabaco al banquero Salamanca en precio de 75 millones anuales; pero el Sr. Mon rescindió el contrato antes de que llegara á ejecutarse, por encontrarle muy oneroso, y en 1854 los ingresos por este concepto se acercaban á 200 millones de reales.

Otra vez en 1855 se quiso desestancar el tabaco juntamente con la sal, y se presentó un proyecto á las Cortes dejando libre el tabaco y reemplazando sus productos con derechos impuestos á la producción y al comercio exterior. Los datos en que se apoyaba esta reforma prometían al Tesoro pingües utilidades, y á la industria grande aumento; pero la caída de aquel Gobierno impidió su realización. Finalmente, en el proyecto de presupuestos que, según antes dijimos, inició el desestanco de la sal, se acometía también el del tabaco, cuya fabricación debía ser libre desde 1.º de Julio de 1870, así como la importación, mediante el pago de los derechos arancelarios que se fijaron.

Lejos de insistirse en este pensamiento, el estanco volvió á ser riguroso, y se derogó una medida interesante, como promesa de otras más radicales y beneficiosas, por sus resultados, que estaba en vigor desde 1866. Nos referimos al real decreto de 20 de Abril, que permitió la introducción del tabaco procedente de Cuba y Puerto Rico, gravándole con derechos arancelarios, y declaró

Digitized by Google

libre su circulación y venta, sin más que obtener la patente con arreglo á tarifa y pagar la contribución de subsidio. La industria se apoderó al momento de esta pequeña concesión; pero otro decreto, fecha 26 de Enero de 1871, la puso término, y si bien se restableció en el mismo año, quedó definitivamente abolida en 26 de Junio de 1874.

Era ésta una franquicia ventajosa: para nuestras provincias de Ultramar, porque facilitaba la salida de sus productos; para el comercio interior, porque el tráfico había adquirido bastante desarrollo, y para los consumidores del tabaco, que se encontraban mejor servidos. Es verdad que á la sombra del comercio legítimo y de buena fe, el contrabando adquirió grandes proporciones y la renta del tabaco disminuyó considerablemente; pero el abuso y el fraude no pueden alegarse contra una institución, precisamente por quien tiene el deber de corregirlos. La administración debió aumentar su vigilancia y reprimir á los contrabandistas; pero no estaba en el caso de castigarlos en los comerciantes honrados, ni en los consumidores, mucho más inocentes todavía.

También los tabacos elaborados en Canarias consiguieron su admisión en la Península por real orden de 19 de Abril de 1882. Desde que en 1852 se declararon *francos* los puertos de aquellas islas, el tabaco es libre en ellas. Las leyes de presupuestos de 1876 y 77 autorizaron al Gobierno para comprar tabaco en hoja y cigarros de esa procedencia, y luego, en virtud de la disposición citada, la Hacienda recibía para vender en comisión, y por cuenta de los fabricantes canarios, los cigarros que ellos producían.

En la actualidad la Compañía arrendataria del monopolio viene obligada á adquirir tabacos de Cuba, Puerto Rico, Canarias y Filipinas, y á vender en comisión los productos elaborados de ese origen con sujeción á las condiciones que luego indicaremos.

Además, la importación de tabaco para el consumo

Digitized by Google

personal es libre mediante el pago de los derechos de aduana, que el arancel señala en un cuadro especial, marcando tipos diversos, que van desde 6 pesetas 50 céntimos por kilo, que pagan los cigarrillos y picadura de Filipinas, hasta 21 pesetas y 50 céntimos que deben abonar las *tusas*.—El apéndice IX de las ordenanzas dicta las formalidades con que ha de hacerse el adeudo de los tabacos elaborados.

Las Provincias Vascongadas, exentas antes de este monopolio, fueron sometidas á él, en principio, por la ley de 21 de Julio de 1876, y de hecho, á virtud del Real decreto fecha 28 de Febrero de 1878, que declaró establecida la renta del tabaco en Álava, Guipúzcoa y Vizcaya desde 1.º de Julio siguiente, á cuyo efecto la hacienda se hacía cargo de las existencias que hubiera en las fábricas y expendedurías particulares, indemnizando á sus dueños. El estanco, pues, alcanza hoy á toda la Península é Islas Baleares.

Los rendimientos del monopolio han seguido una progresión muy rápida, detenida únicamente en los períodos de guerra ó turbulencias políticas, que han desarrollado el contrabando en grande escala. Producía ya el estanco en 1750 más de 20 millones de pesetas; llegó á pasar de los 30 millones el año 1800; dió un ingreso de 44 millones en 1850; de 75 en 1860; de 83 según el presupuesto de 1870-71; de 110 en el ejercicio de 1880-81, y se calculó el de 1886-87 en 140 millones de pesetas. Los gastos en este último año importaron 55.713.187 pesetas, sin que puedan computarse los de la administración central y los que tocan á este ramo entre los generales del resguardo; de manera que la renta líquida venía á ser algo menor de los 80 millones.

El ministro Sr. López Puigcerver creyó acertadamente que la renta era susceptible de grandes desarrollos; pero convencido de que la administración no era capaz de lograrlos, y solicitado por el deseo de llevar al presupuesto como recurso extraordinario el valor de las existen-

Digitized by Google

cias de tabacos que poseía el Estado, propuso á las Cortes el arrendamiento del monopolio. Sancionado este proyecto por la ley de 22 de Abril de 1887, el decreto fecha 10 de Junio siguiente adjudicó, previo concurso, la explotación de la renta al Banco de España, que constituyó para administrarla una Sociedad anónima denominada *Compañía Arrendataria de Tabacos*. Hé aquí las principales bases del contrato celebrado: el arriendo durará doce años, y este plazo se divide en cuatro períodos de tres años cada uno; durante el primer período el contratista debía abonar 90 millones de pesetas en cada año; durante el segundo, el término medio del producto líquido obtenido en los años segundo y tercero, y durante el tercero y cuarto período, el término medio del producto líquido obtenido en el período inmediato anterior. Además de la cantidad que represente en cada año el tipo fijo garantizado, el contratista abonará el 50 por 100 del exceso del producto líquido total obtenido en el mismo año sobre aquella cantidad. El producto líquido de la renta se fijará deduciendo los gastos de administración y elaboración correspondientes á las manufacturas vendidas durante el año, mas un 5 por 100 como interés del capital invertido en el negocio. El derecho de regalía sobre los tabacos importados por los particulares se estimará en las liquidaciones con el contratista como productos de la renta. El contratista puede alterar las clases y precios de las labores con autorización del ministro de Hacienda; queda obligado á admitir y expender en comisión los tabacos elaborados en las provincias de Ultramar y en Canarias, y ha de adquirir por su cuenta, cuando menos, 6 millones de kilogramos de tabacos filipinos, 3 millones del de Cuba, 1.500.000 de Puerto Rico y 400.000 del de Canarias, en el supuesto de que el consumo total sea de 21 millones de kilogramos, porque si excede de esta cantidad, aquellas partidas se aumentarán en la proporción necesaria para que se mantenga la relación establecida. Omitimos las condiciones que se

Digitized by Google

refieren á la conservación y edificación de fábricas, las que tratan de los motivos de rescisión y las que establecen bases para la liquidación al término del arriendo, y citaremos como más interesantes: la 12, que faculta al Gobierno para autorizar el cultivo del tabaco luego que trascurran los dos primeros años del arriendo y mediante reglas que han de dictarse de acuerdo con el contratista; la 19, que da derecho al Estado para exigir á la Compañía un anticipo hasta de 8 millones de pesetas por cada uno de los años que falten para el término del arriendo; la 22, que establece una delegación del Gobierno para que intervenga las operaciones de la empresa, y la 31, que es la última, y dice de este modo: «El contratista no podrá hacer reclamación alguna fundada en la falta de exactitud ó error de datos incluídos en los estados formados por la Intervención general del Estado, y que para facilitar el estudio de este asunto se acompañan, toda vez que están sujetos á la rectificación que pueda producir el examen de las cuentas de que se han tomado.»

Una Real orden de 15 de Julio de 1890 determina las condiciones con que han de venderse en comisión los tabacos elaborados en las provincias de Ultramar y de Canarias, siendo la más importante de todas ellas la de que el contratista, además de los derechos de regalía, cobre el 14 por 100 del valor de los vendidos.

La Compañía Arrendataria, encargada del monopolio en esos términos desde 1.º de Julio de 1887, ha mejorado notablemente las elaboraciones, subiendo algo los precios, ha anulado ó reducido muchísimo, con la creación de resguardos especiales, el contrabando enorme que se hacía antes, y ha conseguido por estos medios dar á la venta un grande impulso. Los tabacos vendidos en el año de 1890-91 dieron un producto de 154.339,922 pesetas, cuando, según hemos visto, los rendimientos *calculados* por la Hacienda no pasaron de los 140 millones, y el beneficio líquido alcanzado de la venta fué de

Digitized by Google

92.877.857 pesetas, lo cual prueba que se ha obtenido, al mismo tiempo que el aumento del consumo, una disminución importante de los gastos. ¡Y sin embargo, la Compañía ha perdido una buena parte de los capitales que invirtiera en el negocio!

Esta anomalía se explica por las condiciones verdaderamente leoninas del contrato de arriendo. El canon inicial de 90 millones era conocidamente excesivo, y la prueba de que el error se cometió á sabiendas por parte del Estado la encontramos en la última de las cláusulas que hemos trascrito, donde se establece que el contratista no podrá reclamar contra los datos que sirvieron para evaluar los productos de la renta, precisamente *porque no eran exactos y estaban sometidos á la rectificación de las cuentas.* Pero sobre ser excesivo el canon fijado para los primeros años, tiene un doble movimiento de ascensión que le hace variable en cada año, y además en cada trienio; la Compañía sólo percibe *la mitad* del beneficio que obtenga anualmente sobre el canon fijo, y no obstante, esa ganancia se computa *entera* para determinar el canon que corresponde al inmediato trienio; de manera que el beneficio de un año influye con el *doble* de su importe con el canon de tres años. Así se llega al incomprensible resultado de que las ganancias puedan perjudicar al contratista, y éste se vea en el caso de contenerlas y graduarlas para defender sus intereses. Agréguese á esto que las pérdidas inevitables en el primer año del arriendo se dejaron á cargo de la Compañía para que no influyesen en el canon del trienio segundo; que al arrendatario se le impone la adquisición de la primera materia en cantidades determinadas, según la procedencia del artículo, de modo que si el consumo rechaza, por ejemplo, los tabacos de Filipinas ó de Canarias y es preciso sustituirlos con los de Cuba ó Puerto Rico, la mayor adquisición de éstos obliga á una compra proporcionada de los tabacos desechados; que no se abona á la Compañía, entre los gastos de la renta, el coste del resguardo á que

Digitized by Google

se debe la extinción del contrabando; que se han interpretado, en fin, las cláusulas del contrato por parte del Gobierno con un espíritu exageradamente restrictivo, y se comprenderá que en el establecimiento y en la gestión del arriendo ha habido un celo laudable por la intención, pero indiscreto y realmente nocivo en sus consecuencias.

Porque lo peor no es la falta de equidad con que se sacrifican los intereses del arrendatario, sino el daño que al mismo tiempo experimentan las conveniencias del Estado. El contratista, sin estímulo ni aliciente alguno para hacer mejoras en la renta, que le expondrían á perder sin darle la posibilidad de beneficio, carece, por otra parte, de las facultades necesarias para desarrollar las grandes iniciativas y reformas que admite el monopolio; tiene que limitarse á ir conllevando el negocio hasta que llegue el último trienio, y entonces, libre de la amenaza que hoy le agobia de nuevas elevaciones en el canon, se dedicará á explotar la renta, no con la mira de favorecerla, sino con el propósito de hallar una indemnización para sus pérdidas. Es decir, que el monopolio no puede administrarse bien ahora y se administrará aún peor más adelante.

La Compañía Arrendataria ha satisfecho los 90 millones correspondientes á cada uno de los tres primeros años; llegado el cuarto, ó sea el de 1890-91, resulta de la liquidación practicada un canon de 85.016.765 pesetas para el trienio segundo; mas como el exceso del producto líquido, cuya mitad toca á la Hacienda, fué en ese año de 7.861.091 pesetas, el Tesoro habrá percibido un total rendimiento de 88.947.310. Tal es el estado de este asunto, por más que cuando escribimos se trata de modificar las bases del arriendo con el criterio de establecer la armonía que ha debido existir siempre entre los intereses de la Hacienda y los del contratista.

El estanco del tabaco, decía Campomanes [1], me pa-

[1] Cartas económico-políticas, pág. 139.

Digitized by Google

rece *sufrible*, aunque gravoso, y esto mismo decimos nosotros, añadiendo que tal sufrimiento sólo puede soportarse cediendo por una parte, ante la consideración de las grandes urgencias que agobian á nuestra Hacienda, y por otra, ante la imposibilidad de sustituir con ventaja un recurso de tanta importancia. Hay que renunciar desde luego á una libertad absoluta del tabaco, que igualara su condición á la de cualquier otro producto, apesar de que esto es lo que exigen los principios [1], y en cuanto á la abolición del monopolio, es indudable que perjudicaría á la renta. El sistema mejor en este caso para obtener un impuesto especial sin el estanco es el de los derechos arancelarios; pero semejante procedimiento, que se realiza bien en Inglaterra, donde no se produce el tabaco, habría de combinarse entre nosotros con la imposición sobre el cultivo de esa planta, que puede darse en buenas condiciones, y como unos y otros derechos tendrían que ser muy elevados, el contrabando sería inmenso y los defraudaría en gran parte. Si el Estado ha de sacar 90 millones anuales del tabaco, preciso es resignarse con todos los inconvenientes que ofrece el monopolio; sólo será practicable el desestanco cuando el Tesoro pueda contentarse con bastante menos, y para llegar á la exención completa del tabaco, habrá que abolir mucho antes buen número de otros gravámenes harto más injustos y ruinosos, el de aquellos, sobre todo, que afectan al consumo de los artículos que son de una necesidad ineludible.

Entretanto pensamos que el arriendo del monopolio es preferible á la administración directa, y que bien establecido ese sistema puede conseguir que los grandes males del estanco tengan siquiera la compensación de un rendimiento proporcionado.

---

[1] Tomo I, págs. 248 y 249.

Digitized by Google

X

Monopolio de los juegos de azar.—La lotería.

Aunque en las leyes de Partida se condenaban los juegos de azar, Alfonso X autorizó que se estableciesen para ellos casas públicas llamadas *tafurerías*, que se arrendaban por cuenta del fisco ó en provecho de las ciudades y villas á que se concedió tal privilegio. Y todavía hizo más aquel monarca, porque sancionó un *Ordenamiento de las tafurerías*, publicado en 1276, que determinaba en sus 44 leyes la manera de jugar los dados, evitar las trampas, etc. Los escándalos que semejante régimen produjo obligaron á cerrar las casas públicas de juego á mediados del siglo XIV, y á prohibir que de allí en adelante se jugase en público ó en privado.

Las rifas en beneficio de la hacienda pública tienen también lejanos precedentes, porque son uno de los numerosos arbitrios á que se acudió en medio de aquellas angustiosas estrecheces por que pasaba el Tesoro bajo la dominación de la dinastía austriaca. Ofrecíanse entonces como premios á los jugadores títulos, hidalguías y mercedes diferentes, y más tarde, en la época de Carlos IV, se buscó el aliciente de los lotes en dinero y las rentas vitalicias.

Pero la lotería con carácter de recurso normal y permanente, como «un juego que mantiene el soberano con los súbditos»—según dice Canga-Argüelles,—no se intro-

Digitized by Google

dujo hasta que, con el pretexto de miras benéficas, la creó Carlos III por orden de 30 de Setiembre de 1763, es decir, un poco antes de dictar la célebre pragmática de 1771, en que absolutamente se prohiben y se castigan con gran minuciosidad todos los juegos de azar ó de fortuna. Aquella lotería, que después se llamó la primitiva, consistía en premiar la extracción de cinco números, sacados á la suerte de entre los 90 primeros, con arreglo á diversas combinaciones de ambos, ternos, etc. Al principio no daba ese juego más que unos dos millones de reales como producto total; pero crecieron rápidamente los ingresos, y en los últimos años del pasado siglo llegaron hasta cerca de 11 millones; la hacienda comenzó por apropiarse los sobrantes que resultaban después de cubrir las atenciones impuestas á esos fondos, que eran principalmente los gastos del hospital de Madrid, y muy luego se apoderó del arbitrio por entero, despojándole de su carácter benéfico, y haciéndole exclusivamente financiero.

Las Cortes de Cádiz, apremiadas por la necesidad de allegar recursos con que sostener la guerra, acordaron, por orden de 23 de Noviembre de 1811, extender á la Península la *lotería moderna*, establecida ya para Méjico desde 1769, que es la misma que hoy se juega, repartiendo entre unos cuantos billetes de los que entran en sorteo una determinada parte del valor de todos ellos.

La antigua lotería gustaba más al público, porque permitía jugar cantidades pequeñas con opción á grandes premios; pero como la moderna es más sencilla, y sobre todo, aseguraba al Estado el 25 por 100 de su importe, fué al cabo la preferida y se atendió á desarrollarla. Fernando VII creó las extracciones extraordinarias ó de grandes premios.

Una fuerte jugada, que á tener éxito hubiera comprometido al Tesoro, hizo que la lotería primitiva, suspendida por real orden de 9 de Febrero de 1862, quedara definitivamente suprimida en virtud de la ley de pre-

Digitized by Google

supuestos de 4 de Mayo del mismo año, manteniéndose solamente la moderna, cuyos sorteos se han hecho más frecuentes desde entonces.

La ley de presupuestos para 1866-67 redujo al 70 por 100 el premio de los jugadores, elevando, por consiguiente, el beneficio del Tesoro hasta un 30 por 100 en vez del 25 que antes era; mas el Sr. Figuerola, sintiendo no poder llevar á cabo la supresión de la renta, creyó que, como medio de prepararla, debía restablecer el tipo de 75 por 100 de los billetes para premios, y así lo hizo por decreto de 12 de Noviembre de 1868. Aquella misma ley autorizó al Gobierno para imponer un descuento de 10 por 100 á las ganancias de loterías; esta disposición quedó sin efecto por el presupuesto de 1877-78, y la instrucción general vigente del ramo, fecha 13 de Diciembre de 1882, establece que sea el 73 por 100 del importe total de los billetes la cantidad que se distribuya en premios. Sin duda que cuanto más se aumente será tanto más inmoral este recurso; pero claro es también que todo lo que sea elevar el fondo de los premios estimula y da mayor aliciente á la afición por el juego.

La prohibición de las rifas públicas sin licencia y el impuesto sobre las autorizadas son los medios de que se vale el Estado para asegurar este monopolio y extender sus rendimientos. Al efecto estableció un decreto de 20 de Abril de 1875 que no pudiesen tener lugar rifas con premios en dinero, y que las de otra clase que se permitieran abonaran á la hacienda un 4 por 100 del importe de los billetes si se hacían con miras benéficas y un 25 por 100 las que tuviesen otro carácter. La ley de presupuestos de 1877 exigió que las rifas se hicieran con premios en metálico y con sujeción á los sorteos de la lotería nacional, eximiendo de todo impuesto á las de ciertos establecimientos de beneficencia, y la de 31 de Diciembre de 1881 suprimió todas las rifas autorizadas de carácter permanente, y mandó consignar en el presupuesto

Digitized by Google

las cantidades necesarias para indemnizar á los establecimientos caritativos qne las tenían concedidas.

Estas indemnizaciones, que se reparten entre 20 institutos de caridad, importan hoy 1.264.250 pesetas, y gravan además sobre la renta, como reminiscencia de su origen, 125 premios de á 175 pesetas para doncellas pobres de los establecimientos de beneficencia de 'Madrid, y otros 35—uno por cada sorteo—de á 625 pesetas para huérfanas de militares y patriotas, muertos en servicio de la nación desde 1.° de Octubre de 1868.

Suprimida la dirección de Loterías por Real decreto de 28 de Noviembre de 1865, forma en la actualidad este servicio parte del de Rentas estancadas, y sus ingresos se calculan en 77.005.000 pesetas. Los gastos ascienden á 59.006.965, de las cuales 55.810.000 llevan el extraño epígrafe de GANANCIAS *de loterías*, en vez de llamarse *premios*; 1.308.000 son las cargas benéficas de que hemos hablado y 1.888.625 pesetas el coste del personal mecánico de la fabricación y expendición de billetes. El líquido producto se reduce de este modo á 17.998.035 pesetas. En la cuenta de los gastos faltan los que corresponden á la administración central, y aun así el total de los indicados representa un 76 por 100 del ingreso. Se objetará que los premios repartidos á los jugadores no pueden computarse como gastos, aunque figuran en tal concepto; pero todavía descontándolos queda una partida de 3.196.965 pesetas, que es, con relación al importe de la renta líquida, más del 17 por 100. Y aunque rebajemos las atenciones benéficas, que cubre la lotería, siempre sube su administración á más de un 10 por 100. Sin embargo, ¿cómo prescindir del verdadero gasto, representado por esos 77 millones que no hacen más que ir y venir de los jugadores al Tesoro? ¿Cómo no computar la grande pérdida que significa tan considerable riqueza, que no sólo es improductiva, sino que sufre quebrantos de giro y todos los otros daños inherentes á su estéril manejo? Pongamos no más que 4 millones por los intere-

Digitized by Google

ses de aquel capital, y calcúlese luego el precio á que se obtiene la renta de loterías.

No es lícito, por consiguiente, oponer á las consideraciones morales, jurídicas y económicas que, según hemos visto en otro lugar [1], condenan duramente ese recurso, sus buenas cualidades financieras, ni la cuantía de sus productos. La supresión de la lotería, cuestión de moralidad y de decoro político, no ofrece por otra parte sino una pequeña dificultad para la hacienda.

El único motivo que con algún fundamento puede alegarse para mantener el monopolio oficial del juego, consiste en que, dados los hábitos de nuestro pueblo y el arraigo de un vicio que han venido fomentando los Gobiernos, la abolición de la renta daría inmediatamente lugar al contrabando de los billetes para loterías y rifas extranjeras; pero esta consideración, todo lo más á que obliga es á proceder gradualmente á combatir la afición en un breve período y antes de arrebatarla su alimento, por medios contrarios á los que se han empleado para excitarla. Debe tomarse en cuenta que si los Gobiernos explotan la lotería, son los particulares los que la sostienen, y es menester influir sobre unos y otros para que la institución desaparezca. Por eso convendría preparar la supresión, reduciendo otra vez al 70 por 100 de los billetes el importe de los premios, disminuyendo el número de las jugadas y gravando con un pequeño descuento, el 2 por 100 verbigracia, á los lotes mayores de 100 pesetas. De este modo, y en un corto número de años, las costumbres se modificarían, tomarían el camino de las cajas de ahorros muchas de las cantidades que hoy se imponen en la *banca* del Estado, y la hacienda no quedaría privada momentáneamente de ese recurso, sino que le vería disminuir poco á poco y se dispondría para abandonarle.

El aplazamiento que proponemos tiende no más que á

[1] Tomo I, págs. 249 y siguientes.

Digitized by Google

dar facilidad y seguridades á la supresión; se inspira en nuestro deseo vivísimo de que desaparezca ese repugnante arbitrio, porque tiempo es ya, según decía Condillac, de que «los monarcas abandonen la lotería, como han desistido de alterar el valor de las monedas.»

Digitized by Google

XI

Los impuestos.—Su clasificación.

Expuestas ya en el capítulo I de esta misma sección algunas consideraciones generales acerca de los ingresos de nuestra hacienda, necesitamos desarrollarlas ahora con aplicación á los impuestos, para hacer de ellos una clasificación que nos sirva como razón de método y punto de partida en el examen que vamos á emprender.

Sabemos que las contribuciones de que se vale el Estado español son numerosas y de naturaleza muy diversa; hemos indicado también que además de los impuestos que exigen el pago de cantidades, hay otros que reclaman servicios ó prestaciones en especie, y esto da lugar á que distingamos primero cada una de estas clases, y luego dentro de ellas los grupos é imposiciones que contenga [1].

Aplicando la división de los impuestos en *personales* y *reales*, tal como nosotros la entendemos [2], es decir, en el sentido de que no debe llamarse personal sino al impuesto que consiste en la prestación obligatoria de servicios al Estado, encontramos que los únicos que tienen este carácter son los que se dirigen á la constitución de la

---

[1] Véase lo dicho en las págs. 264 y 265 del tomo I.

[2] Tomo I, págs. 274 y 275.

Digitized by Google

fuerza pública, ó sean *las quintas* y *las matrículas de mar;* todos los demás son reales.

El impuesto real es *en especie* ó *en numerario,* y de la primera clase no hay más entre nosotros que la carga de *los alojamientos* y *suministros;* los restantes se abonan en dinero.

Las contribuciones pagadas en metálico hemos de subdividirlas, por razón de su forma, en *directas* é *indirectas,* y atendiendo á la base que toman, en imposiciones *sobre las personas, sobre el capital, sobre la renta* y sobre *los gastos* ó *el consumo.*

Ahora bien: los impuestos personales y los que son en especie no figuran en el presupuesto, mientras que necesariamente han de consignarse en él todos los que se cobran en dinero; he aquí la forma con que aparecen enumerados y la determinación de los productos que se les calculan:

	Pesetas.
Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.....	166.757.000
— industrial y de comercio.....	42.000.000
Impuesto de derechos reales y trasmisión de bienes....	28.500.000
— de minas.—Canon por razón de superficie....	2.250.000
— sobre grandezas y títulos.....	450.000
— de cédulas pesonales.....	8.000.000
— sobre sueldos, asignaciones y honorarios.....	18.142.110
Donativo del clero y monjas.....	3.000.000
Renta de aduanas.....	130.395.000
Impuesto de consumos.....	86.000.000
— especial sobre alcoholes.....	18.000.000
— sobre el azúcar peninsular.....	400.000
— sobre tarifas de viajeros y mercancías.....	13.600.000
Timbre del Estado.....	49.000.000
20 por 100 de propios.....	320.000
10 por 100 de aprovechamientos forestales.....	896.000

¿Por qué á esos ingresos que tienen todos igual naturaleza se les llama unas veces *contribuciones,* otras *impuestos* y renta en algún caso? Como no hay para ello razón alguna, es inútil que nos detengamos á buscar explica-

Digitized by Google

ciones de esa conducta arbitraria. No presenta, sin embargo, dificultad considerable el entresacar para agruparlos según su clase los impuestos directos é indirectos; son los primeros el territorial y el de subsidio, los de minas, grandezas y cédulas, los diversos descuentos de sueldos y asignaciones, el 20 por 100 sobre los bienes de propios y el 10 por 100 de aprovechamientos forestales, y pertenecen al segundo grupo los demás, ó sean el de derechos reales, el general de consumos, los especiales sobre el alcohol y el azúcar, el de viajeros y mercancías, el timbre y las aduanas, siendo de advertir que están comprendidos en éste los derechos de carga, descarga y viajeros de la navegación marítima, que luego habremos de reunir con los que pesan sobre la circulación por tierra. Lo único que puede dar motivo á discusión es el lugar que corresponde al impuesto sobre grandezas y títulos, cuya índole no admite una clasificación exacta; le faltan, en rigor, para ser directo, la periodicidad y una mayor determinación personal; mas no puede calificársele de indirecto porque no recae sobre actos comunes, sino sobre un cierto número de personas y mediante calidades que la ley declara y establece. En cuanto á los *derechos reales*, aunque el presupuesto los coloca entre las contribuciones directas, es bien notorio que gravando las adquisiciones y la circulación de la propiedad, constituyen una imposición indirecta por su forma.

Consultando las bases adoptadas por nuestro sistema tributario, vemos que de los impuestos directos recaen sobre las personas el de cédulas y el de grandezas, no hay ninguno que se proponga afectar á los capitales, y todos los demás buscan por diversos medios su proporción con la renta; de los indirectos pesan sobre el capital el de derechos reales totalmente y en alguna de sus aplicaciones el de timbre, y los restantes se dirigen á la circulación ó al consumo.

Con esto llegamos ya á la clasificación siguiente:

I. *Impuestos personales*: El servicio militar.

Digitized by Google

II. *Impuestos en especie*: Los alojamientos y suministros.

III. *Impuestos reales en numerario y directos*: *A*. Sobre las personas: cédulas personales, grandezas y títulos. *B*. Sobre las rentas: contribución de inmuebles, industrial y de comercio, de minas, descuento de sueldos y asignaciones; 20 por 100 de propios y 10 por 100 de montes.

IV. *Impuestos indirectos*: *A*. Sobre el capital: derechos reales, timbre del Estado. *B*. Sobre la circulación ó el consumo de los productos: recargo á las tarifas de viajeros y mercancías, derechos de carga y de descarga y de viajeros en la navegación marítima; consumos, aduanas.

Tal es el orden á que habremos de acomodarnos para la exposición de esta materia.

Digitized by Google

XII

Impuestos personales.—El servicio militar.

Las prestaciones personales obligatorias, que son el recurso más importante del Estado en las civilizaciones primitivas, desaparecen y se trasforman á medida que el progreso convierte cada uno de los servicios públicos en otras tantas funciones administrativas. Por eso, de las innumerables cargas de este género que pesaban sobre los individuos de la antigüedad y en la Edad Media, apenas ha quedado en nuestro tiempo más que la del servicio militar.

Las leyes españolas mantienen la obligación de servir los cargos provinciales y municipales; pero esta imposición no se refiere á la vida económica del Estado; y recurso puramente local es también la prestación personal en las obras públicas, que, con ciertas limitaciones, están autorizados para exigir los Ayuntamientos. La conducción de partes y pliegos urgentes para las autoridades, el servicio de guías para las columnas del ejército y la conducción de presos y caudales, que antes vejaban á los pueblos, han dejado de imponerse desde que el desarrollo dado al correo y la institución de la Guardia civil permiten atender mucho mejor á esas necesidades. Hoy no hay ninguna disposición que haga obligatorios tales servicios, que aun en circunstancias extraordinarias

Digitized by Google

deben ser cubiertos mediante la retribución del que los preste voluntariamente.

La organización militar requiere la existencia de un ejército y de fuerzas navales ó marítimas; de aquí que la imposición del servicio dé lugar á dos instituciones diferentes: *las quintas* y *las matrículas de mar.*

I. *Las quintas.*—Todos los sistemas posibles para el reclutamiento del ejército han tenido aplicación entre nosotros, y el de uso más antiguo aquí, como en todas partes, ha sido precisamente el servicio militar general y obligatorio, porque este principio, muy lejos de ser una conquista de la civilización moderna, es el más rudimentario y su práctica ha estado siempre en razón inversa de la cultura de las Sociedades, hasta que, de poco tiempo acá, ha vuelto á ponerse en boga [1].

Los cartagineses y los romanos obligaron á los españoles por medio de continuas levas á incorporarse en sus ejércitos, sin perjuicio de tenerlos otras veces por aliados ó como mercenarios. Los godos exigían con gran rigor el servicio de las armas; los hombres mayores de veinte años y menores de cincuenta pertenecían al ejército, todos sin excepción; los nobles, la gente de «menor guisa» y los esclavos debían hallarse dispuestos para acudir al llamamiento del *sometent,* hecho á son de cuerno ó de campana, ó bien conforme el aviso de los *annutebas,* mensajeros encargados de trasmitir las convocatorias menos urgentes. La única limitación que introdujo el Fuero Juzgo se refería al número de los esclavos que habían de ir á campaña. Las necesidades de la reconquista mantienen la generalidad del servicio, aunque la organización militar cambia con las instituciones del

---

[1] La primera organización militar que se concibe es la del pueblo nómada, en que todos los individuos aptos para la lucha tienen un lugar señalado en la defensa ó el ataque. Los ejércitos permanentes más antiguos son, sin duda, los que constituyen las *casta de guerreros,* cuyo servicio, si ya no es general, sigue siendo obligatorio.

Digitized by Google

feudalismo; el rey *apellida* la tierra, y unos como vasallos de la corona, otros en la *mesnada* del señor, ya bajo la enseña de las órdenes ó formando parte de las milicias concejiles, todos cumplen la obligación de ir al *fonsado*.

La restauración de las monarquías y la constitución de las nacionalidades, acentuadas en nuestra patria merced al término de la lucha con los árabes y por la influencia personal y la conducta política de los Reyes Católicos, dan lugar á la formación de los ejércitos permanentes, en que es único ó predomina el enganche voluntario, como signo de relativa paz y de progreso. Aquellos monarcas que habían organizado la *Santa hermandad* por medio de una imposición en hombres y en dinero, sobre la base de las antiguas *hermandades*, crearon después de la conquista de Granada *milicias populares*, cuyo alistamiento favorecían concediendo ventajas y exenciones á los que entraban en ellas y señalando á sus jefes unos sueldos, que fueron las primeras asignaciones militares pagadas por el Erario. Estableciose además en 1493 un cuerpo de caballería llamado *Guardia de Castilla*, que parece se compuso de voluntarios, y poco más tarde la infantería á que se dió el nombre de *Guardia amarilla*, y que se reclutaba *eligiendo* un hombre de cada doce útiles y obligando á los once restantes á sostenerle y á reemplazarle en caso necesario.

Á principios del siglo XVI las fuerzas de á pie se organizaron en *Colunelas*, que luego se llamaron *Coronelías* y en 1534 se convirtieron en *Tercios*. El núcleo del ejército le constituían entonces los mercenarios enganchados en los tercios, los condenados por pena al servicio de las armas, y los cuerpos extranjeros, de suizos principalmente, á los que se agregaron en el siglo XVII los irlandeses, walones é italianos, algunos de los cuales han subsistido hasta 1818. Carlos I organizó las *milicias provinciales* en algunas comarcas, y Felipe II las extendió á toda la Península, otorgando privilegios á los que se alistasen. Reformadas varias veces y muy descui-

Digitized by Google

dadas ya estas fuerzas, por real cédula de 29 de Febrero de 1696, se mandó que volvieran á publicarse los alistamientos, y que á falta de voluntarios se apelase al *sorteo* de los vecinos comprendidos entre los veinte y los treinta años, salvo numerosas excepciones, que se fundaban en la dignidad de clase y en la profesión ú oficio. Tal vez se había aplicado antes de esa fecha el sorteo ó *la quinta*—denominación que sólo pudo emplearse con exactitud en el caso de que se impusiera el servicio á *uno por cada cinco* de los alistados,—pero es de notar que ese procedimiento vino después del de *la elección*, y probablemente para corregir los abusos que en ella se cometían hubo de echarse mano de la suerte.

Insistió Felipe V en mantener la organización de las milicias provinciales, y se hicieron dos sorteos: uno para atender á esas fuerzas sedentarias y otro para el ejército activo, que se nutría además con las levas y mercenarios de que hemos hablado ya. Los *provinciales*, suprimidos en 1846 y restablecidos en 1855, han tomado nueva forma con las reservas actuales.

Prescindiremos de las vicisitudes por que pasó nuestra organización militar durante las luchas del siglo último y con motivo de la guerra de la Independencia, sostenida principalmente por el *alzamiento nacional*, ya que ninguna alteración sustancial se hace en las condiciones del ejército, hasta que la Constitución de 1812 impuso á todos los españoles la obligación de concurrir al servicio de las armas, y decretó el establecimiento de las *Milicias nacionales*. Aquel principio ha sido confirmado en las leyes políticas de fecha posterior, y esta institución, restablecida en diversos períodos, ha hecho, apesar de sus inconvenientes, servicios muy estimables en las dos últimas guerras civiles.

La obligación general, el sorteo para llenar los cupos del ejército y la sustitución como el único medio de redimir el servicio son las bases adoptadas en la época moderna, y minuciosamente desarrolladas por la orde-

Digitized by Google

nanza de 1837, que rigió hasta la ley de 18 de Junio de 1851, que mandó observar el proyecto de fecha 29 de Enero de 1850, que había merecido ya la aprobación del Senado. Esta disposición fijó en veinte años el mínimum de la edad para el alistamiento, y admitió la redención por dinero en cantidad de 2.000 pesetas. Vino luego la ley de 30 de Enero de 1856, que tendía á cubrir las bajas del ejercito en primer término con los que sentaran plaza, los enganchados y reenganchados espontáneamente, á cuyo efecto otorgaba á esos voluntarios premios en metálico; pero el real decreto de 25 de Enero de 1867 y la ley de 29 de Marzo de 1870 cambiaron de sistema, y procurando acercarse á la organización militar prusiana, dividieron el ejército en permanente y de reserva, y declararon comprendidos en ésta todos los mozos de veinte años que excedieran del contingente anual fijado para el ejército permanente. La Asamblea nacional republicana dictó, en 17 de Febrero de 1873, una nueva ley que abolía la quinta, y mandaba que el ejército activo se compusiera de voluntarios retribuídos con una peseta diaria sobre su haber, y la reserva con todos los mozos de veinte años, no admitiéndose la redención á metálico ni la sustitución para el pase de la reserva al ejército activo. Cuando el número de voluntarios no bastara para completar la fuerza del ejército activo, podría movilizarse la reserva por orden del Gobierno ó con intervención de las Cortes, según los casos.

Las circunstancias en que el país se encontraba por aquel tiempo hicieron fracasar ese sistema; fué preciso renunciar al alistamiento de voluntarios y disolver los indisciplinados batallones que con ellos llegaron á formarse; hubo que llamar á las armas la reserva, y en 1874 se restableció la quinta.

La legislación actual arranca de las bases adoptadas en 10 de Enero de 1877 para que, de acuerdo los ministros de Gobernación, Guerra y Marina, formaran sobre ellas un proyecto de *ley de reemplazos*. Consecuencia de

Digitized by Google

esta medida fué la ley de 28 de Agosto de 1878, reformada por la de 8 de Enero de 1882, y sustituída al cabo por la vigente de 11 de Julio de 1885. Sus disposiciones son las siguientes, en lo que más concierne á nuestro objeto.

Es general la obligación de servir en el ejército por el tiempo de doce años, dividido en dos períodos iguales, uno activo y otro pasivo, cada uno de los cuales comprende situaciones diferentes. Hay, sin embargo, causas que excluyen del servicio militar, fundadas en la inutilidad física, en el ejercicio de ciertas profesiones ó en el sufrimiento de una condena penal, y circunstancias que exceptúan del servicio activo en los cuerpos armados, y consisten en la condición de hijo que mantiene á padres impedidos, en la de hermano que sostiene á huérfanos y en la de individuo de las colonias agrícolas.

Una ley determina en cada año la fuerza que ha de tener el ejército. Se admiten para cubrirla los voluntarios que, teniendo diez y ocho años, quieran servir por el tiempo y en las condiciones que fije el Consejo de redenciones y enganches, y un real decreto señala el número de los mozos de diez y nueve años que han de ingresar en los cuerpos armados, distribuyéndose tal contingente entre las diversas zonas militares en que está dividida la Península con relación al número de los jóvenes sorteados en cada una. Al efecto, se hace durante el mes de Enero un alistamiento general; se decide por los ayuntamientos y comisiones provinciales acerca de la clasificación de los mozos y declaración de soldados; se tramitan luego por el ministerio de la Gobernación los recursos que se presenten contra los acuerdos de estas últimas, y el segundo sábado del mes de Diciembre, en que deben estar ya resueltas todas las incidencias del reemplazo, cada municipio entregará en la caja de recluta de su respectiva zona los mozos declarados sorteables y los que por cualquier motivo resulten eximidos del servicio activo en los cuerpos armados. Éstos y los que se rediman

Digitized by Google

por dinero pasarán desde luego á los depósitos, y aquéllos se sortearán una vez terminada la entrega en caja, para destinar á los ejércitos de Ultramar los que obtengan los números más bajos, y los siguientes, hasta llenar el cupo señalado á cada zona, para que entren en los cuerpos de la Península.

La sustitución, aceptada para el servicio de Ultramar, no se consiente más que entre hermanos para el ejército de la Península. La redención del servicio en los cuerpos armados se obtiene mediante el pago de 1.500 pesetas por el de la Península y 2.000 por el de Ultramar.

La ley de 1850, al admitir la redención por dinero, y la de 1856 confirmando lo ya establecido, mandaron que los fondos procedentes de ese origen se invirtieran precisamente en cubrir con voluntarios ó reenganchados las bajas que causaban en el ejército los redimidos; pero estos preceptos no se cumplieron; las cantidades destinadas á la sustitución eran pequeñas, los sobrantes que resultaban considerables, y empezando por admitirse que los productos de la redención se aplicaran al material de Guerra, en el presupuesto de 1854 se incluyeron como uno de tantos ingresos ordinarios, y la ley de 1.° de Abril de 1859 dedicó los «sobrantes del fondo de la redención militar» á cubrir en parte aquel famoso crédito de los 2.000 millones. Sin embargo, poco después una ley de 29 de Noviembre de ese último año mandó que el importe de las redenciones constituyese fondo separado á cargo de un Consejo, que se llamaba de redenciones y enganches, y debía administrarle y cuidar de su inversión, dando por años sus cuentas al Tribunal de las del Reino. Este Consejo fomentó durante algún tiempo los enganches, aunque sin gastar nunca los recursos que obtenía y aumentando continuamente sus reservas; luego descuidó algo el objeto de su instituto, prestó fondos al Gobierno y vino á quedar como en liquidación cuando fueron abolidas las redenciones. En los años de 74 y 75 el producto de la redención ingresó en el Tesoro; pero

Digitized by Google

la ley de 10 de Enero de 1877 reintegró al Consejo en sus funciones, y para cumplirla se dictó el reglamento de 26 de Diciembre de aquel año, que admite la aplicación de esos fondos *al material ú otras atenciones preferentes del ramo de Guerra*. Los sobrantes en poder del Consejo siguieron aumentándose, y eran de más de 60 millones de pesetas cuando, al formar el Sr. Cos-Gayón el presupuesto para 1885-86, incluyó en él como *recursos especiales*, con destino al material de Guerra y Marina, 11 millones, productos de las redenciones del año, y otros 20 de los fondos del Consejo, suscitándose una vez más con tal motivo la cuestión de si debieran ingresar en el Tesoro todos los remanentes que aquél tenía. La ley fecha 2 de Agosto del último de esos años resolvió la cuestión definitivamente, declarando obligaciones del Estado las que antes corrían á cargo del Consejo y entregando á la Hacienda las sumas acumuladas en las cajas de éste, que importaron 46.698.215 pesetas.

Desde entonces se consignan en el presupuesto de gastos los créditos necesarios para satisfacer los premios que devengan los voluntarios por enganches y reenganches, y figuran entre los ingresos los productos de las redenciones. La diferencia entre estas dos partidas da un beneficio al Tesoro, que ha sido en algún ejercicio de más de 10 millones de pesetas, y para el de 1890-91 se calculó en 1.550.000, porque las redenciones importaban 9 millones y los enganches 7.450.000 pesetas. Grande ó pequeña, esta diferencia no puede justificarse, y revela el mayor de los vicios y la más grande de las injusticias á que da lugar entre nosotros el servicio militar. Una de dos: ó la cantidad que se exige por la redención excede á la que es necesaria para sustituir al redimido, ó no se invierte en llenar los huecos ocasionados en las filas del ejército por aquellos que se libran de entrar en ellas con dinero. En el primer caso se comete una exacción indebida, porque la redención á metálico sólo como precio de la sustitución puede admitirse, y en el segundo

Digitized by Google

resultará que el efectivo del ejército se obtiene ocupando el lugar de los mozos que se redimen con los infelices que no disponen de recursos para hacerlo. Algo puede haber de lo primero; pero es indudable que hay mucho de esto último; se fuerzan los llamamientos, se piden en cada uno de ellos, no sólo los hombres necesarios para el reemplazo, sino los que han de compensar las bajas por redención, y de esta suerte, por cada rico que se libra del servicio entra un pobre en su lugar. ¿Cómo explicar de otro modo esas quintas de 50.000 hombres, cuando el ejército no llega al doble de esta suma y los soldados permanecen tres años en las filas? La ley de 1885 parece haber oscurecido intencionalmente el asunto de la redención; obliga por de pronto á que se verifique antes del sorteo, cosa que es verdaderamente absurda é irritante, y deja luego en duda si se computará ó no como baja en el cupo de cada zona el número de los redimidos, con lo cual ha venido á hacer más grave y tal vez á sancionar el abuso de que nos lamentamos. Dado el sistema de quintas, la redención debe aceptarse, porque atenúa sus inconvenientes [1]; pero si ha de dar motivo á esas iniquidades, que con razón pueden calificarse de sangrientas, entonces es preferible abolirla por completo.

Por lo demás, ya hemos visto que el servicio no es *general*, porque sólo entra de una manera efectiva en el ejército cierto número de individuos á quienes marca la suerte, ni es tampoco *obligatorio*, sino para aquellos de los designados que no disponen de 1.500 pesetas, y claro es que nosotros hemos de ratificarnos aquí en las censuras que más de una vez hemos dirigido á la viciosa aplicación que se hace de esos principios, y en las protestas que ya tenemos consignadas contra los males que engendra el sistema de la organización militar predominante [2].

---

[1] Véase lo dicho en el tomo I, págs. 269 y 270.

[2] Tomo I, págs. 166 y 167.—Págs. 157 y 181 de este mismo tomo.

Digitized by Google

Admitimos la necesidad de los ejércitos permanentes y aceptamos también la idea del armamento nacional. ¿Cómo hemos de negar que las naciones deben organizarse militarmente? Pero negamos que sea preciso y legítimo el desarrollo dado á la fuerza pública en la mayor parte de las naciones, y rechazamos ese carácter absoluto que se atribuye á las necesidades militares, en virtud del cual todas las demás deben ceder ante ellas y se tiene por indispensable todo sacrificio, ora personal, ya pecuniario, que se dirija á satisfacerlas, cuando al par se reducen y escatiman tanto los medios que solicitan otros fines sociales no menos urgentes y atendibles. ¿Por qué será antes la organización militar que la jurídica, la científica ó la económica de la nación? ¿Por qué ha de ser obligatorio conocer el manejo del sable ó del fusil y no lo será el conocimiento del alfabeto? ¿Por qué ese afán de que todos sean soldados y el poner tan poco empeño para que todos sean *ciudadanos*, es decir, en que á todos alcancen la cultura y los elementos que son indispensables par la vida civil?

Por otra parte, interesa mucho distinguir los dos aspectos de la organización militar, que se confunden para autorizar conclusiones reñidas con la verdad y con la lógica. Una cosa es el armamento nacional, la prevención de la guerra, y otra distinta el ejército activo y permanente, la fuerza pública en condiciones normales; el servicio general y obligatorio corresponde á la idea del primero; mas no puede aplicarse á la constitución del segundo, que debe ser formado con voluntarios. El servicio general condena inevitablemente á la monstruosidad de *la quinta;* el servicio obligatorio es el que engendra, porque los hace posibles, todos los vicios del militarismo contemporáneo, y el remedio de tan graves males sólo se encontrará aboliendo la prestación personal, haciendo que el impuesto para el sostenimiento de la milicia no sea *contribución de sangre,* sino de dinero, como deben serlo todas en las circunstancias ordinarias.

Digitized by Google

Todo Gobierno, dice un distinguido escritor, especialista en estas materias [1], puede abusar más fácilmente y con menos resistencia de la sangre del país que de su dinero, y la razón es muy sencilla: gravando los impuestos se ataca directamente á todos y cada uno de los diez y siete millones de ciudadanos y la causa es defendida enérgicamente por todos; con las quintas se ataca en sus intereses y afecciones á cincuenta mil familias que el azar señala, y el resto hasta los diez y siete millones se encoge de hombros. Napoleón I pudo abusar de la conscripción cuanto quiso, mientras hubo quien le pagase las guerras; no hay ningún poder que pueda abusar en el mismo grado de la riqueza de todos y cada uno de los ciudadanos. Pues bien, hágase que proporcionalmente estén todos interesados en el reemplazo, y sobre tal base de justicia se podrá levantar un ejército que sea la única y legítima manifestación de la fuerza material del país, desarrollada por iguales partes en la armonía de todos los elementos de que germina esa fuerza.

Matrículas de mar.—La marina de guerra ha reclutado sus tripulaciones y contingentes por medios tan diversos como han sido las condiciones de la navegación marítima. Esclavos y prisioneros mueven á fuerza de remos los antiguos barcos, con aventureros atraídos por la esperanza del botín se equipan principalmente las flotas de la Edad Media, y luego los penados, los vagos y las víctimas de levas más ó menos arbitrarias, siempre inicuas, forman las dotaciones de los buques armados. La regularidad del servicio obligatorio en la marina militar se introduce por medio de las *matrículas*. Fundábase este sistema, según las ordenanzas navales de 1748, en la concesión á los alistados voluntariamente para el servicio de los bajeles y arsenales del fuero militar y del privilegio para ejercer las artes de la navegación y de la

---

1 Villamartín.—*Nociones del arte militar.*

Digitized by Google

pesca [1] y subsistió con numerosas reformas, hasta que la ley de 22 de Marzo de 1873 dispuso que el servicio de la marina se organizase con voluntarios; declaró libre el ejercicio de las industrias marítimas; creó una reserva naval; ordenó que en caso necesario se tomasen los contingentes para la armada de la reserva del ejército [2] y estableció en último término que, suscitada una guerra extranjera, pudiera llevarse á cabo el alistamiento de la gente de mar que fuera indispensable. Poco tiempo estuvieron en vigor estas disposiciones: el decreto de 20 de Mayo de 1874 introdujo ya un cuerpo de *voluntarios de marina,* los cuales se libraban del servicio en el ejército, adquiriendo el compromiso de hacer una campaña de mar por espacio de tres años en los buques de la armada, y la ley de 7 de Enero de 1877 volvió resueltamente al procedimiento de las matrículas de mar, una vez más sancionado y desenvuelto por la legislación de 17 de Agosto de 1885 que ahora rige.

Según ella, es obligatorio el servicio durante ocho años en los buques de la armada para todos los españoles voluntariamente alistados en la *inscripción marítima*, que habilita para dedicarse á la navegación y pesca á flote. Ese tiempo se divide en dos períodos iguales: el primero de actividad, y de reserva el segundo.

Las exenciones son semejantes y producen el mismo efecto que las que libran del servicio en el ejército.

Una ley fija anualmente las fuerzas navales y un decreto determina el número de matriculados ó inscritos que han de ingresar en la armada y el cupo señalado á cada departamento. Cuando la inscripción marítima no baste para cubrir el servicio, se tomará el contingente necesario de los mozos sorteados para el ejército. Los

---

[1] Véanse los títs. VII y VIII, libro VI de la Novísima Recopilación.

[2] La ley de 27 de Marzo de 1862 había establecido ya que entrasen al servicio de la marina los quintos sorteados para el ejército en la proporción que se determinase anualmente.

Digitized by Google

voluntarios se admiten con premios y condiciones que se modifican según las circunstancias.

El alistamiento de cada año comprende á todos los individuos de la inscripción que cumplan durante él la edad de veinte años. Los comandantes de los *trozos*, en que se dividen por pueblos las brigadas de los departamentos, forman antes del 15 de Setiembre la relación de los matriculados á quienes corresponde entrar en el siguiente año al servicio, y auxiliados luego por el juez municipal y el síndico del ayuntamiento, deciden acerca de las reclamaciones que se presenten y declaran quiénes son los mozos que, *por orden de edad*, de mayor á menor, deben llenar el cupo marcado al trozo. Las resoluciones de los comandantes son apelables ante el tribunal del departamento, y contra los fallos de éste puede recurrirse al ministro de Marina, que en definitiva acuerda, oyendo á la sección del ramo en el Consejo de Estado.

La *sustitución* del servicio sólo se permite entre hermanos, por regla general; puede, sin embargo, concederse el cambio de número en casos especiales. La redención á metálico se admite por 1.500 pesetas, pasando á la reserva el redimido. Las cantidades procedentes de esas redenciones se destinaron por la ley de 27 de Marzo de 1862 á un fondo llamado de *premios á la marina;* mas á virtud de la ley de 2 de Agosto de 1886, la Hacienda se incautó de esos recursos en cantidad de 7.969.502 pesetas, y en el presupuesto corriente hay 300.000 como producto de las redenciones y 435.295 como premios de enganche en la marina, es decir, que aquí sucede la anomalía opuesta á la que hicimos notar antes hablando del ejército, porque el Estado sostiene un número de voluntarios bastante mayor que el de los redimidos.

Aplicables á la organización de la marina militar las consideraciones que dejamos expuestas al hablar del ejército de tierra, sólo haremos notar aquí dos diferencias que hay entre ellos. Refiérese la primera á la exten-

Digitized by Google

sión del servicio, que siendo obligatorio para todos respecto del ejército, se circunscribe en la marina á los que disfrutan de la exclusiva para el ejercicio de las industrias navales. Este sistema, en tanto que impone una *carga* muy gravosa á los que se dedican á la navegación, perjudica, sin duda, al desarrollo de la marina, y en tanto que busca la compensación de ese gravamen por medio de un monopolio, contradice también la libertad del trabajo. Por otra parte, si es justo remunerar de algún modo á los que sirven en la armada, ¿no habrá la misma razón para que se indemnice á los que han de ingresar en el ejército? Puede decirse que es más dura la condición del marinero que no la del soldado; pero esto, aun siendo cierto, que no lo es seguramente, porque hay menor distancia entre la vida del marino libre y la del militar que la que existe entre la manera de ser del ciudadano y del soldado, eso, decimos, podrá afectar en todo caso á la *cuantía* de la retribución, de ningún modo al principio mismo en que se funda. La segunda diferencia consiste en la designación de los obligados al servicio, que según hemos visto, se hace en el ejército por sorteo y en la marina prefiriendo á los de mayor edad entre los alistados. Esta variante no ofrece ventaja alguna, porque tan absurdo es distribuir la carga por el azar del número, como por el azar del nacimiento, y aun este último modo producirá conflictos de solución imposible si no se acude al sorteo entre los nacidos en la misma fecha.

Digitized by Google

XIII

Impuestos en especie.—Los alojamientos y suministros.

El tributo es muy anterior á la moneda, y de aquí la generalidad con que se establecen y la insistencia con que por largo tiempo se mantienen los impuestos en especie, hasta que el crecimiento de la riqueza y la abundancia del dinero permiten convertirlos con ventaja para todos en prestaciones de numerario.

Á nuestros días apenas han llegado las exacciones de ese género; abolido en 1837 el *diezmo*, que por razón de su naturaleza y de su origen no podía abandonar aquella forma antieconómica, y atendido el servicio de *bagajes*, desde la real orden de 18 de Agosto de 1857, por medio de contratas hechas á cargo de los fondos provinciales para los que es un gasto obligatorio, hoy no quedan ya más que los alojamientos y suministros que han de facilitarse al ejército, y aun de estos recursos se hace escasa aplicación en las épocas normales.

I. Con motivo se ha dicho que los *alojamientos* constituyen un *allanamiento legal* de la morada del ciudadano y representan la triste herencia de bárbaras costumbres. Sus precedentes son el *conducho*, los *yantares* y *cenas* con que reyes y señores agobiaron á los pueblos en la Edad Media. Reducido luego el servicio á las fuerzas militares, siguió siendo una carga muy pesada como consecuencia de las frecuentes guerras y los trastornos políti-

Digitized by Google

cos y del vicioso sistema de tener á las tropas en movimiento casi continuo hasta en los tiempos tranquilos. Aumentaban este gravamen haciéndole insoportable para el estado llano las exenciones que disfrutaban los nobles, los eclesiásticos, aforados de guerra y otros muchos; pero la real orden de 22 de Enero de 1816, repetida en los años 1817 y 1819, abolió las exenciones mandando que turnasen para el alojamiento hasta las clases más privilegiadas, sin otra excepción que la de los obispos y párrocos, los cuales quedaban también sujetos al equivalente pecuniario donde estuviese establecido. Pronto volvieron los privilegios, y la ley de 19 de Marzo de 1837 tuvo que restablecer aquellas disposiciones, añadiendo que, ni obispos, ni párrocos, ni militares retirados pudieran eximirse del servicio. Apesar de tan decisivo y justo mandato, se restableció viciosamente la exención en provecho de los aforados de guerra y marina y de los empleados de telégrafos. Publicada la Constitución de 1869, que sancionaba la inviolabilidad del domicilio, muchos ayuntamientos y particulares, creyendo, con harta razón, que la carga de los alojamientos era incompatible con aquella garantía, opusieron dificultades á prestación tan molesta; pero una real orden de 11 de Octubre de 1872 declaró que subsistía la obligación impugnada.

Conforme á las ordenanzas del ejército, el servicio de alojamiento consiste en «proveer una cama para cada dos soldados, compuesta de jergón ó colchón, cabezal, manta y dos sábanas, y para los sargentos un colchón precisamente y además luz, sal, vinagre y leña ó lugar á la lumbre para guisar.» Toda tropa que permanezca menos de un mes en un pueblo tiene derecho al alojamiento. Los oficiales de guarnición sólo disfrutarán de ese beneficio por tres días, y lo mismo los transeuntes en comisión del servicio ó para reponerse de sus heridas.

Muéstranse en los alojamientos todos los inconvenientes propios de los impuestos en especie, y la gran des-

Digitized by Google

igualdad con que se presta ese servicio, que es de interés general, se hace notoria comparando á los pueblos que se hallan enclavados en las carreteras con aquellos otros cuya situación es diferente. La mayor estabilidad que hoy se da á las guarniciones y la conducción de las tropas por los ferrocarriles han disminuído considerablemente la frecuencia de los alojamientos; pero la justicia exige que desaparezcan por completo, porque sus males, inevitables en el caso de una guerra, pueden remediarse fácilmente en circunstancias normales, construyendo en los puntos de etapa los cuarteles necesarios para el aposentamiento del ejército. De este modo la carga sería igual para todos, porque se levantaría por medio de las contribuciones generales.

II. Procede del mismo origen que el anterior y tiene un objeto análogo el servicio de *suministros*, que impone á los ayuntamientos la obligación de facilitar á las tropas y á la Guardia civil, que transitaren por ellos, las raciones en especie que necesiten para su consumo. Diferéncianse, sin embargo, de los alojamientos los suministros en que éstos han de hacerse algunas veces en metálico, sobre todo á los individuos y partidas sueltas, y además en que no constituyen un gasto definitivo, sino solamente un *anticipo*, porque la administración debe abonar á los pueblos el importe de los recibos de suministros por cuenta de las contribuciones que satisfacen.

La legislación sobre este asunto está principalmente contenida en las instrucciones de 24 de Mayo y 9 de Agosto de 1877 y en la real orden fecha 7 de Setiembre de 1883. El espíritu de tales disposiciones, como el de las muchas dictadas anteriormente acerca de esta materia, es terminante en cuanto á exigir de los pueblos el cumplimiento de la prestación; pero no lo es tanto en lo que se refiere al abono de los anticipos [1]. Así los ayun-

---

[1] Únicamente las reales órdenes de 5 de Diciembre de 1871 y 22 de Agosto de 1872 establecieron que no podía exigirse á los ayuntamientos

Digitized by Google

tamientos están obligados á consignar anualmente en su presupuesto de gastos, y bajo el epígrafe de *suministros*, la cantidad necesaria para atender al servicio, y se ven sometidos luego á prolijas formalidades y amenazados con términos fatales para lograr el reintegro de sus créditos por ese concepto.

Es sin duda muy expedito y muy cómodo para la administración eso de que la fuerza pública sea mantenida y alojada por donde quiera que vaya, con lo cual puede viajar sin necesidad de dinero alguno; pero este sistema, propio de la Edad Media, hace poco honor á la organización militar, es causa de continuos disgustos y resulta muy oneroso para los pueblos, harto sacrificados ya para dotar espléndidamente el presupuesto de Guerra.

---

el anticipo de sus fondos para los suministros al ejército, debiendo los recaudadores de contribuciones facilitarles las cantidades necesarias para el servicio; pero esas disposiciones tuvieron poco efecto, porque las derogó otra real orden de 8 de Abril de 1873.

Digitized by Google

XIV

Impuestos directos sobre las personas. Cédulas y grandezas.

Hemos calificado de impuestos reales, directos y establecidos sobre las personas el que se exige por medio de las llamadas *cédulas personales* y el que se cobra por razón de las *grandezas* y *títulos nobiliarios*, no sin hacer, respecto á la clasificación de este último, salvedades en que habremos de insistir ahora. Veamos, pues, cuáles son las bases que tiene y la legislación por que se rige cada una de esas dos imposiciones.

I. *Cédulas personales.*—Aunque es impuesto de creación bien reciente, son ya muy numerosas las variaciones que en él se han hecho desde que fué establecido. Las antiguas *cédulas de vecindad*, creadas por real decreto de 15 de Febrero de 1854 para sustituir á los pasaportes, se han ido modificando gradualmente hasta convertirse en materia de imposición. Eran aquellas cédulas meros documentos de policía que servían para identificar las personas y como medio de vigilancia, y no costaban por eso más que 25 céntimos de peseta á los cabezas de familia, no siendo pobres de solemnidad, braceros, viudas ó huérfanos con pensión que no excediera de 375 pesetas, en cuyos casos habían de expedirse gratis; pero la ley de presupuestos fecha 29 de Junio de 1867 autorizó

Digitized by Google

al Gobierno para fijar á las cédulas de vecindad el precio que juzgase necesario, con el fin de que sus productos cubriesen los gastos del servicio de vigilancia pública, y la ley de 8 de Junio de 1870 estableció ya resueltamente el impuesto que examinamos. Las *cédulas de empadronamiento*, creadas por esta disposición, cuyas bases se desarrollaron en el real decreto de 17 de Enero de 1871, era obligatorio adquirirlas para todos los españoles cabezas de familia ó mayores de catorce años que no fueran pobres de solemnidad, costaban desde una hasta tres pesetas, según las poblaciones, y se exigían para comparecer en juicio, otorgar instrumentos públicos, desempeñar cargos ó empleos y ejercer profesión ú oficio. Los jefes y oficiales del ejército ó armada pagarían cédula de dos pesetas, y los Ayuntamientos podían recargar el precio de las cédulas para las clases civiles desde un 25 hasta un 50 por 100.

Por real orden de 2 de Noviembre de 1872 se hizo extensivo el impuesto á las Provincias Vascongadas, y la ley de 26 de Diciembre del mismo año le reformó, elevando el precio de las cédulas hasta 4 pesetas y haciendo obligatoria la adquisición para las mujeres casadas y para los extranjeros con residencia de más de un año. Pero esas disposiciones no tuvieron cumplimiento; la imposición sólo en una pequeña parte se hacía efectiva, y sus rendimientos, en lugar de aumentar, disminuían. En vista sin duda de las dificultades con que luchaba su planteamiento, la ley de presupuestos de 6 de Agosto de 1873 suprimió el impuesto, y un decreto de 20 de Setiembre de aquel año mandó que se expidiera gratuitamente cédula de empadronamiento á los vecinos que tuvieran que ausentarse del término municipal.

Sin embargo, el real decreto de 26 de Junio de 1874, que planteó los presupuestos de 74 á 75, restableció el impuesto llamándole ya de *cédulas personales*, y volvieron á ser éstas obligatorias para todos los mayores de catorce años, y de cinco clases, desde 2 pesetas que costaban

Digitized by Google

en Madrid hasta 25 céntimos, precio de las que debían expedirse para los jornaleros y sirvientes. Autorizada la reforma por la ley de presupuestos de 1876, la instrucción de 18 de Agosto creó seis clases de cédulas; la primera de 50 pesetas y la sexta de 50 céntimos, las cuales debían adquirirse con arreglo á dos escalas, graduada la una según las cuotas de las contribuciones directas y los haberes ó sueldos, y proporcionada la otra á los alquileres pagados en las diversas clases de poblaciones. Sobre estas mismas bases, la ley de 11 de Julio de 1877 y la instrucción de 21 del mismo mes establecieron cédulas de siete precios, fijando el máximo en las 100 pesetas. Modificadas las escalas de imposición por las reales órdenes de 1.° de Julio de 1878 y la de 11 de Abril de 1881, que introdujo en ellas nueve grados, la ley de 31 de Diciembre de este último año elevó hasta once las clases de las cédulas.

La instrucción vigente de 27 de Mayo de 1884 no hizo alteraciones esenciales en la legislación anterior. Según ella, las cédulas personales son obligatorias para los españoles y extranjeros de ambos sexos, mayores de catorce años, domiciliados en España; deben exhibirse en todos los actos públicos y para el ejercicio de toda clase de cargos y profesiones, y se acomodan á los siguientes precios desde la clase primera hasta la undécima: 100 pesetas, 75, 50, 25, 20, 15, 10, 5, 2,50, 1 y 50 céntimos. Las tarifas son dos, una arreglada á las cuotas de contribución directa y á los sueldos, y otra según los alquileres que se paguen en las poblaciones divididas en seis grupos. Ha de obtenerse la cédula superior que corresponda por cualquiera de esos conceptos, y los militares la tomarán de 2,50 pesetas, cuando no estén comprendidos en alguna otra categoría, quedando además libres de los recargos municipales, que pueden llegar hasta el 50 por 100 del importe de las cédulas. Los únicos exceptuados del impuesto son los individuos de las clases de tropa, los mendigos y acogidos en los asilos benéficos, las religio-

Digitized by Google

sas y hermanas de la caridad y los penados, durante el tiempo de su reclusión.

Las administraciones de propiedades é impuestos en las capitales de provincia y los Ayuntamientos en las demás poblaciones deben distribuir durante el mes de Marzo hojas declaratorias, que han de llenar los cabezas de familia, y en vista de ellas redactarán durante el mes de Abril un padrón en que consten todos los obligados á sacar cédula, el concepto por que les corresponde, la clase del documento y el recargo, por último, que haya señalado el Ayuntamiento. Las administraciones revisan los padrones municipales, y luego que los han aprobado, piden á la dirección general de Impuestos, antes del 15 de Mayo, el número de cédulas que han de distribuirse en la provincia. En las capitales se hace el cobro por la administración desde el 1.° de Julio al 30 de Setiembre, y en las demás poblaciones los Ayuntamientos deben verificar la recaudación en el plazo de tres meses, á contar de la fecha en que reciban las cédulas. Se abona el uno por 100 á las administraciones y Ayuntamientos para gastos del padrón, y á los municipios de las capitales se les descuenta el 10 por 100 de los recargos, como premio de administración.—La penalidad por infracción de esas disposiciones consiste en multa por el duplo de la cantidad defraudada.

Los rendimientos obtenidos de este arbitrio han quedado siempre muy por bajo de los que se calculaban en el presupuesto. Hanse presupuestado los ingresos por este concepto en 10 y hasta en 12 millones de pesetas; pero la recaudación de 1889-90 no llegó á los 7 millones. Ésta es una prueba del abandono con que se administra un impuesto que, dada la generalidad de sus bases, debería ser de productos mucho más considerables. Intentóse confiar la recaudación al Banco de España en 1882; pero en el año siguiente se le relevó del encargo, y el Gobierno quedó autorizado para verificar el arriendo. No se hizo uso de esa facultad, reiterada en la ley de presupues-

Digitized by Google

tos de 1890-91, y la administración ha seguido manejando directamente el impuesto, con tan poca fortuna como antes. El ingreso para este año se fija en 8 millones de pesetas y los gastos de fabricación y expendición de las cédulas suman 700.000; el producto líquido, no obtante, excederá muy poco á los 6 millones de pesetas. Para explicarse el excesivo coste de la recaudación de este impuesto, es necesario tener en cuenta que el premio de cobranza puede llegar hasta el 8 por 100, según la ley de 29 de Junio de 1887.

Las cédulas personales constituyen un impuesto de clases sobre la renta, una capitación graduada, y es fácil juzgar de las condiciones en que se halla establecida una imposición que empieza por no tener materia propia y admite como base la cuota de otros tributos. En tanto que las cédulas son un recargo de las contribuciones directas y del descuento sobre los sueldos, no vemos la razón que haya para cobrarle separadamente, cuando pudiera refundirse en aquéllos con ventaja para la administración y los particulares. El impuesto sigue además en esta parte el método de *progresión inversa* y aumenta de tal manera su injusticia, porque á un contribuyente que pague *más* de 5.000 pesetas se le exige cédula de 100, que significa un recargo de 2 por 100 á lo sumo, mientras que al contribuyente por 25 pesetas, la cédula de 2,50 le grava en un 10 por 100. Algo semejante, porque es en diversa escala, sucede con los sueldos, pues el de 30.000 ó *más* pesetas obliga á tomar cédula de 100, que representa 33 céntimos por 100 del haber, y el que cobra 12.501 pesetas ha de obtener cédula de 75, que sube ya á muy cerca de los 60 céntimos por 100 con relación al sueldo. Y esto aparte de la desigualdad, inevitable en las agrupaciones por clases, que hace de la misma condición al que paga 3.001 pesetas que á quien satisface 5.000 y equipara al que tiene un sueldo de 12.501 pesetas con el que disfruta 29.999. Resulta también con no exigir cédula más que por un concepto á los que se ha-

Digitized by Google

llan comprendidos en varias categorías de la ley, que el que tiene propiedad ó industria y sueldo lleva la misma carga que el que sólo disfruta beneficios de uno de esos dos géneros. Además, con el tipo fijo para los que no son cabeza de familia, se desiguala todavía más la imposición, porque el pobre paga por su mujer y sus hijos tanto como el rico. Por último, el impuesto de que hablamos desnaturaliza un documento necesario para los fines de la policía: aunque oficialmente se ha dicho que la cédula personal representa un tributo en su esencia y un documento de seguridad en la forma [1], es bien notoria la oposición que existe entre esos dos caracteres. Como *recibo*, busca no más que el pago de una cierta cantidad y ha de dar facilidades de todo género; como medio para el servicio de vigilancia, supone formalidades y garantías, y dicho se está que aquella primera condición ha de dominar á la segunda, quedando ésta oscurecida ó anulada.

Todas esas consideraciones piden la abolición del impuesto de cédulas personales, que pudiera llevarse á cabo con beneficio del Teoro. Bastaría para ello restablecer las antiguas cédulas de vecindad con el precio uniforme de 50 céntimos de peseta y en las mismas condiciones que ahora rigen para las de clase undécima, distribuir proporcionalmente sobre las contribuciones directas los ingresos que hoy se obtienen de ese origen y dar á la base del inquilinato un desarrollo más justificado que su aplicación actual. El inquilinato es, en último resultado, la única materia especial y utilizable de la imposición establecida, por más que se emplea tan sólo como medio de afectar á la riqueza de aquellos que no están sometidos á las contribuciones directas ó pagan en virtud de ellas una cuota inferior y desproporcionada con relación á la fortuna que demuestra el importe de los alquileres que satisfacen; pues bien, manteniendo ese

[1] Real orden de 20 de Enero de 1877.

Digitized by Google

principio, para realizar mejor esa tendencia, que es ciertamente laudable, debiera establecerse en reemplazo de las cédulas un impuesto de inquilinatos exigible á todos aquellos que no justificasen el pago de una cuota directa igual ó mayor que la que les correspondiese por este concepto. Conste, sin embargo, que no proponemos la *introducción* en nuestro sistema tributario de la base del inquilinato, sino la *transformación* de un impuesto que ya la admite y un remedio para las deficiencias conocidas en las otras contribuciones que tienen forma directa [1].

II. *Grandezas y títulos.*—Las distinciones nobiliarias, origen en otro tiempo de grandes inmunidades y provechos materiales, han venido á ser en nuestros días objeto de imposición.

La ley de presupuestos, fecha 23 de Mayo de 1845, autorizó al Gobierno para modificar el antiguo impuesto de lanzas y medias anatas, que pagaban los grandes y títulos de Castilla. El derecho de lanzas venía desde los Reyes Católicos; Felipe IV le convirtió en una prestación anual por cantidad determinada, y creó además la media anata, que obligaba al pago de la mitad de la renta que diesen los bienes con que se constituían los nuevos títulos y los pertenecientes á los antiguos que se trasmitían ó heredaban. Pues bien, esos derechos objeto de varias reformas que los habían aumentado considerablemente, fueron sustituídos desde 1.° de Enero de 1847, á virtud del decreto de 28 de Diciembre de 1846, que se dictó conforme á la autorización antes citada, por el *Impuesto especial sobre grandezas y títulos*. Las bases de esta imposición, desarrolladas en la real orden de 14 de Febrero de 1847, gravaban las sucesiones y creación de toda grandeza y título español ó extranjero reconocido en España, con arreglo á una escala proporcionada á la categoría del título, que señaló desde 8.000 reales por cada

---

[1] Véase lo dicho en el cap. XIII de la Sección III de la Parte general acerca del impuesto mobiliario.

Digitized by Google

uno de los de barón ó señor sin grandeza, hasta 40.000 por cada grandeza de España con título de duque, marqués ó conde. Estos tipos se refieren á las sucesiones directas, y en las trasversales ó para el uso de títulos extranjeros los derechos serán dobles. La segunda grandeza ó título no devenga más que las dos terceras partes de la cuota, y por el tercero y los demás se pagará la mitad únicamente. La ley de presupuestos de 26 de Diciembre de 1872, en su apéndice letra *E*, recargó con un 33 por 100 la tarifa é introdujo además un impuesto anual que era, según los títulos, desde 125 hasta 500 pesetas.

Suprimidas las distinciones nobiliarias en los días de la república por decreto de 25 de Mayo de 1873, la ley de presupuestos de aquel año prescindió, como era consiguiente, del impuesto; pero restablecidas aquéllas en 25 de Junio de 1874, se declaró en vigor la legislación que antes regía. Es de notar, sin embargo, que aunque esto dice el decreto últimamente citado y las disposiciones anteriores eran las de la ley de 1872, sólo se ha restablecido el impuesto en la concesión y trasmisión de los títulos. El real decreto de 6 de Enero de 1875 y el art. 54 de la Constitución de 1876 devolvieron al rey la facultad de conceder títulos y distinciones de todas clases.

Para asegurar el cobro de estos derechos, los jueces municipales deben dar conocimiento al ministerio de Gracia y Justicia del fallecimiento de las personas que llevaren títulos del reino (R. O. de 20 de Febrero de 1877). El plazo para hacer el pago es, según la real orden de 26 de Setiembre de 1856, de dos meses á contar desde la fecha del otorgamiento, y una vez trascurrido ese término, se entenderá renunciado el título por aquél á quien corresponda; pero no se suprimirá definitivamente hasta después de dos sucesiones, por si quiere rehabilitarle alguno de los herederos. El impuesto sólo puede dispensarse por medio de una ley ó por el Gobierno estando cerradas las Cortes y á reserva de darles cuenta, y el que hiciere uso de títulos en contravención á esas prescripcio-

Digitized by Google

nes, además de satisfacer los derechos, sufrirá una multa igual al doble del importe de éstos. El real decreto de 14 de Noviembre de 1885 establece las formalidades con que ha de hacerse la rehabilitación de títulos caducados.

Unidos al impuesto de grandezas y títulos van los derechos que se exigen por la concesión de honores y condecoraciones. Sólo hemos de añadir sobre este punto á lo que en otro lugar dejamos dicho [1], que tales exacciones tienen también lejanos precedentes, y se han dictado acerca de ellas numerosas disposiciones, cuya mención juzgamos que no es interesante. La ley de 25 de Julio de 1855 ordenó que se abonaran en papel sellado esos derechos; pero la de Mayo de 1859 restableció el pago en dinero. Las órdenes militares de caballería fueron abolidas por decreto de 9 de Marzo de 1873, y las civiles de Carlos III, Isabel la Católica y damas nobles el día 29 del mismo mes, reconstituyéndose aquéllas por decreto de 14 de Abril de 1874 y estas últimas por el de 7 de Enero de 1875. El arancel de los derechos que han de pagarse al Estado ya por la concesión de las cruces, ya por la expedición de los diplomas, varía para cada una de las órdenes; limitándonos á las de Carlos III é Isabel la Católica, que son las más comunes, diremos que, conforme al decreto de 26 de Julio de 1849, cuesta el título de la gran cruz 3.000 reales, el de comendador de número 2.000, el de comendador sencillo 1.500 y 1.000 los de caballero. La ley de 22 de Mayo de 1859 prohibe terminantemente la dispensa de los derechos que se exigen por estas gracias, y aun cuando se otorguen libres de gastos, pagarán por la expedición de los diplomas: 1.000 las grandes cruces, 500 las encomiendas de número, 320 las ordinarias y 200 los caballeros [2].

El impuesto sobre grandezas y títulos es á la vez de clases y suntuario. Como imposición de clases es injusta,

---

[1] Pág. 273 de este mismo tomo.

[2] Véase el real decreto de 25 de Septiembre de 1878, que reorganizó la orden de Carlos III.

Digitized by Google

es odiosa y hasta inconstitucional, porque va contra el precepto según el que cada español ha de contribuir á los gastos públicos *en proporción de sus haberes*. Como suntuario, es indirecto y recae sobre la vanidad, que no puede aceptarse racionalmente para materia de imposición; las exacciones de este género han de gravar actos que tengan algún carácter económico, gastos, consumos, que aun dirigiéndose á satisfacer el deseo de ostentación, sean al mismo tiempo manifestaciones de riqueza, de ningún modo las condiciones meramente personales.

El noble paga ya por los bienes que posee; ¿qué razón hay para pedirle otra cosa? Todavía si á la nobleza acompañase necesariamente la fortuna, se explicaría la exacción á título de un recargo sobre los grandes haberes; pero harto visible es que en nuestros días no son por regla general los aristócratas los más acaudalados. Por otra parte, el impuesto, lejos de favorecer el prestigio de las distinciones nobiliarias, contribuye á que la antigua nobleza, la nobleza tradicional y *de la sangre*, vaya desapareciendo y se vea reemplazada por la nobleza *del oro*. Si fuera proporcionado á los bienes que se trasmiten con el título y á la fortuna del que ha de llevarle, se atenuarían los inconvenientes del impuesto y sería más aceptable.

En cuanto á los derechos que se exigen por los honores y condecoraciones, son más injustificados todavía. Los títulos al fin son hereditarios, y se conceden ordinariamente por méritos ajenos; pero tratándose de esas gracias que además de vitalicias deben ser recompensa de merecimientos personales, es inexplicable y contradictorio el hacerlas onerosas.

Hay que convenir, no obstante, en que urge mucho más la supresión de otros impuestos que la de este que ahora nos ocupa: su pago será en el mayor número de los casos el único servicio que recibirá el Estado á cambio de los títulos y cruces, y mientras subsistan los derechos que las gravan no se podrá decir de tales distinciones que no sirven para nada.

Digitized by Google

XV

Impuestos sobre la renta.—Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.

Ocupa este impuesto el primer lugar entre los recursos del Estado y es el que mayor producto da de todos ellos. Sus precedentes son tan antiguos como la historia económica, porque la riqueza inmueble es la que antes y en mejores condiciones se ofrece como materia imponible. Entre nosotros la tierra pagó primeramente á los romanos el *vectigal certum* y la vigésima ó el diezmo de los frutos, y luego, bajo el imperio, tributos más onerosos, sufrió los censos prediales de los godos, las innumerables exacciones del feudalismo y el diezmo de los árabes, que se trasforma después en eclesiástico y llega hasta nuestros días. Parece que esta última imposición había de excluir toda otra de carácter territorial, y sin embargo, á ella se agregaron, además de las contribuciones generales que, como los *servicios* y *alcabalas*, comprendían todas las formas de la riqueza, el *catastro*, el *equivalente* y la *talla*, que en las provincias exentas reemplazaron á los *millones* de Castilla y algunas que especialmente gravaban á la propiedad inmueble. Tales eran la de *paja* y *utensilios* y la de *frutos civiles*, creadas, la primera en los comienzos, y la segunda á fines del siglo último. Suprimido el diezmo en 1837, vino en su lugar la contribución de *culto y clero*.

Digitized by Google

Conocemos por la historia las tentativas que desde un siglo antes venían haciéndose para evitar la confusión y el daño producidos por la multitud de las imposiciones indirectas con una contribución general sobre la renta, cuya base había de ser el cupo territorial; pero sabemos también que los generosos esfuerzos de Ensenada y Floridablanca resultaron estériles, y que después de gastarse sumas considerables para la formación de un catastro, hubo necesidad de abandonar el pensamiento. No alcanzaron mejor suerte los decretos de las Cortes de Cádiz encaminados al mismo fin, y si el ministro Garay logró al cabo establecer en 1817 un impuesto directo sobre la propiedad inmueble, no consiguió regularizarle y no pudieron tampoco darle asiento ni hacerle productivo las medidas de los Gobiernos liberales que después vinieron, cayendo aquella institución en 1823, más bien desprestigiada que favorecida con el ensayo.

La existencia del diezmo, la amortización eclesiástica, los malos hábitos engendrados por el sistema de los múltiples tributos indirectos, las convulsiones políticas y la debilidad de la acción administrativa, eran obstáculos que se oponían con irresistible pesadumbre á la creación del impuesto territorial; pero una vez consignada en el presupuesto la dotación del culto y clero, inaugurada la desamortización, terminada la guerra civil de los siete años y un tanto apaciguadas las disensiones políticas, D. Alejandro Mon se decidió á arrostrar todas las demás dificultades, y la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería fué la piedra angular en que descansaba la reforma tributaria llevada á cabo por el presupuesto de 1845.

Refundiéronse en el nuevo impuesto todos los de carácter territorial que entonces existían, fijóse su rendimiento en 300 millones de reales, y en la ley de 23 de Mayo de aquel año y en un real decreto aclaratorio de la misma fecha se establecieron las disposiciones con arreglo á las cuales había de exigirse. Según la base prime-

Digitized by Google

ra de las consignadas en la ley, quedaban sujetos á contribución los terrenos productores de una renta líquida, los destinados á recreo, los no cultivados ni aprovechados, pero que pueden serlo; los edificios rústicos y urbanos, los censos é imposiciones de todas clases establecidos sobre esos mismos bienes, y las salinas de dominio particular. La base segunda concedía exención absoluta y permanente á los templos, cementerios y casas ocupadas por las comunidades religiosas, al patrimonio de la corona, á los edificios destinados á corrección y beneficencia, á los propios de los pueblos que no produjeran renta, á los aplicados á un servicio público ó en beneficio del Tesoro, á los terrenos dedicados á la enseñanza pública de agricultura ó botánica, á los caminos, puentes y canales construídos por empresas particulares, cuando se han concedido libres de contribuciones; á los terrenos baldíos de aprovechamiento común y á las casas de gobiernos extranjeros habitadas por sus embajadores ó legaciones, siempre que en los respectivos países se otorgue igual exención á los ministros españoles. Las exenciones temporales ó parciales, concedidas por la base tercera, eran de quince años para las lagunas ó pantanos desecados y los terrenos incultos que se redujesen á cultivo, pasto ó plantación de viñas ó árboles frutales, y de treinta años si se destinaran á plantaciones de olivos ó árboles de construcción; los edificios urbanos y rústicos quedaban exentos durante la construcción ó edificación y un año después, y las tierras en cultivo que se plantaran de viñas ó frutales continuarían pagando según su anterior estado por quince años, y por treinta si se emplearan en olivares ó árboles de construcción.

Las bases cuarta y quinta fijaban el carácter de la contribución que estamos examinando en los siguientes términos:

Dice la cuarta: Todos los propietarios y demás partícipes del producto líquido de los bienes inmuebles y del cultivo y ganadería son en cada provincia colectivamente

Digitized by Google

responsables del pago íntegro del cupo que á ella se haya señalado, y del mismo modo lo serán los de cada pueblo ó distrito municipal del cupo que á éste haya tocado, salvo los casos en que tengan derecho ú opción á rebaja ó descargo.

Base quinta: Por medio de una ley se fijará anualmente la cantidad total que cada provincia ha de pagar por esta contribución al Tesoro público [1], y la adicional con que haya de recargarse para atender á los gastos de repartimiento y cobranza. También se fijará el máximum de las cantidades con que el cupo de cada pueblo podrá ser recargado para atender á los gastos de interés común.

Era, pues, la contribución de *repartimiento*; y con arreglo á los datos del censo de 1779, se calculó que saldría al 9 por 100 de la riqueza imponible. Las reales órdenes de 23 de Diciembre de 1846 y la de 8 de Agosto de 1847 fijaron el 12 por 100 como tipo máximo del impuesto, con lo cual se marca ya la tendencia á hacerle *de cuota* fija, si bien aquellas disposiciones se dirigían á evitar el gravamen excesivo de los hacendados forasteros y á corregir las ocultaciones, obligando á los pueblos que alegasen salir cargados con más del 12 por 100 á una comprobación, que sería costeada por ellos si no demostraban la exactitud de sus reclamaciones.

El pago de la nueva contribución debía hacerse por mensualidades; pero, en vista de los graves inconvenientes que esto produjo, la real orden de 23 de Mayo de 1846 mandó que se hiciera el cobro por trimestres. La falta de los necesarios datos estadísticos se suplió en el primer año adoptando en el reparto las bases que servían para el cupo territorial de la contribución del culto y clero; y por real decreto de 18 de Diciembre de 1846 se aprobó el *reglamento de la estadística territorial*, que man-

---

[1] Este precepto no llegó á cumplirse nunca, y la ley de presupuestos de 16 de Abril de 1856 atribuyó definitivamente al Gobierno la facultad de hacer el reparto á las provincias.

Digitized by Google

daba formar un *registro* general de fincas rústicas y urbanas, así como de la ganadería en cada uno de los pueblos del Reino, y hacer el *catastro* por masas de cultivo, grupos de edificios y clases de ganados de todos los términos municipales.

Todas las disposiciones dictadas en los cuarenta y seis años que han trascurrido desde el planteamiento de la contribución de inmuebles, no han alterado sustancialmente las bases primitivas. Esas medidas, que son innumerables, fluctúan entre el repartimiento y la cuota, y procuran una estadística de la riqueza inmueble y la pecuaria, cuestiones las más interesantes, que se suscitan en este impuesto.

En 1857, el máximum del 12 se elevó al 14 por 100 del líquido imponible; la ley de presupuestos de 1864 le subió al 14,10; la de 30 de Junio de 1869 llegó al 14,50 y el uno para fallidos y cobranza; la de 8 de Junio de 1870 suprimió los recargos locales y fijó el tipo en 18 por 100; la ley de presupuestos de 1872 señaló el 20 más uno de cobranza; la de 1873 volvió al 18; la de 1876 insistió en el 21, y por último, la de 31 de Diciembre de 1881 estableció un doble tipo, el de 15 por 100 y uno más por gastos de cobranza y comprobación para los pueblos que hubiesen presentado las cédulas declaratorias de su riqueza, en términos que merecieran la aprobación administrativa, y el antiguo de 21 por 100, que seguirían pagando aquellos pueblos cuyas relaciones no hubieren sido presentadas ó se hallaran pendientes de aprobación por sospecharse que adololecían de ocultaciones. Este anómalo sistema, cuya tendencia era impulsar la rectificación de los amillaramientos, se aplicó no menos arbitrariamente, y la rebaja del tipo fué ilosoria, porque la administración sólo concedió que tributasen al 16 los pueblos que aceptaban en la riqueza declarada el aumento necesario para que el Tesoro percibiera mayores ó por lo menos iguales rendimientos que los que antes obtenía con el 21 por 100. La ley de

Digitized by Google

18 de Junio de 1885 declaró suprimido el impuesto que desde 1882 se exigía en sustitución de los establecidos en 1877 sobre el consumo y la fabricación de la sal; pero lo que realmente hizo fué incorporarle en parte á la contribución de inmuebles, y al efecto señaló como tipos máximos de ésta el 17,50 por 100 para los distritos municipales que antes pagaban el 16, y el de 23 por 100 para los que venían contribuyendo al 21; estos tipos, añadía, son *provisionales*, y la administración preparará los medios de *unificarlos* con la rectificación de los amillaramientos. La ley de presupuestos para 1887-88 mantuvo los tipos establecidos para la riqueza urbana y la pecuaria y los bajó para la rústica á 17 y 22,20 respectivamente, y por último, el presupuesto de 1888-89 fijó las imposiciones actuales, que son el 15,50 y 20,25, iguales para la riqueza rústica y la pecuaria y para la propiedad urbana, los antiguos del 17,50 y 23 por 100. El recargo para gastos municipales no podrá exceder del 16 por 100 de la cuota del Tesoro.

En cuanto á la estadística inaugurada según hemos indicado con las disposiciones de 1846, ha pasado por vicisitudes no menos desfavorables. No llegaron á establecerse ni el registro de la propiedad inmueble y de la ganadería, ni el catastro, y se acudió al sistema de los *amillaramientos*, para cuya formación se dictaron ya reglas precisas en una circular de la dirección de Contribuciones fecha 7 de Mayo de 1850. Sabido es que el *catastro* se hace consistir en una descripción del territorio que comprende, sus divisiones ó *parcelas* en razón de la propiedad y del cultivo, la clasificación de los terrenos hecha según sus calidades ó grado de fertilidad, el producto total y el líquido de las tierras de cada clase [1]. Pues bien, *amillaramiento* se dice la acción de amillarar ó evaluar por miles los bienes y propiedades sujetos al

---

[1] Véase el *Tratado elemental de Estadística*, por Carreras González y Piernas Hurtado, págs. 133 y siguientes.

Digitized by Google

pago de la contribución y también el documento en que esa evaluación se consigna. El amillaramiento tiene por base la declaración del propietario, comprende la riqueza de un término municipal y expresa los nombres de los contribuyentes, la denominación, cabida y linderos de las fincas, la clasificación que se hace de ellas en virtud de sus condiciones productivas, el rendimiento total, los gastos de explotación y el líquido imponible. Es, por consiguiente, el amillaramiento un catastro imperfecto, porque su punto de partida no ofrece garantías de exactitud y que se aplica únicamente á los fines de la hacienda. Hiciéronse los amillaramientos con grandísimos defectos y se los sometió á una rectificación general en 1860; pero sus vicios aumentaban diariamente, porque seguían ocultaciones escandalosas y no se dedicaba el cuidado preciso á la conservación de aquellos documentos, y como por otra parte la clasificación de las fincas y los tipos evaluatorios del líquido imponible están sujetos á continuos cambios, muy pronto se volvió á pensar en el remedio de esos males, y desde 1865 se formularon proyectos y se dictaron numerosas disposiciones encaminadas á tal fin, sobre todo en los años de 1870 al 74 [1]. Llegó, sin embargo, el de 1876 sin que se hubiera cumplido el precepto de la ley de presupuestos de 1872, que terminantemente imponía al Gobierno la obligación de rectificar los amillaramientos, y entonces se intentó la empresa por el real decreto de 19 de Setiembre de aquel año, que aprobó un reglamento de la misma fecha; el real decreto de 5 de Agosto de 1878 creó en la dirección de Contribuciones una *sección central de estadística de la riqueza territorial y sus agregadas*, y *comisiones especiales* dedicadas á igual servicio en las

[1] Merece citarse entre esas disposiciones la ley de presupuestos de 1869, que estableció comisiones municipales, retribuídas á tanto por 100 de lo amillarado, y jurados compuestos de contribuyentes, concejales y delegados de la administración bajo la presidencia de la autoridad judicial para entender en las reclamaciones.

Digitized by Google

provincias; y por último, otro decreto de 10 de Diciembre del mismo año modificó el reglamento de 1876, ampliándole y corrigiéndole en algunos puntos, y en circular del día 16 siguiente se dispuso el inmediato comienzo de los trabajos de rectificación. Señalóse el 16 de Febrero de 1879 para el reparto de las cédulas declaratorias individuales y el plazo de un mes para la recogida de las mismas; pero este plazo se amplió hasta fin del mes de Julio, y según hemos tenido ocasión de indicar, la obra no está ultimada todavía, habiendo tenido necesidad de insistir sobre ella la legislación de 1885.

La ley de 18 de Junio de ese año declara que es de *cupo fijo* para el Estado la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería. Las cantidades, dice, que por cualquier concepto resulten fallidas, serán á más repartir en el siguiente año entre los contribuyentes del distrito municipal, de la provincia ó de la Península é islas adyacentes, según los casos. Rebaja á diez años la exención temporal que disfrutan las plantaciones de viñas nuevas y árboles frutales, á veinte la concedida á los olivos ó arbolado de construcción y á cinco la de terrenos reducidos á cultivo ó pasto por efecto de la desecación de lagunas ó pantanos. Prohibe, por último, que en ningún caso se otorguen moratorias para el pago del impuesto, y admite el que se condone por calamidades extraordinarias. La condonación ha de ser hecha al particular por el ayuntamiento con los asociados contribuyentes, al distrito municipal por la diputación provincial y á la provincia por una ley, siendo siempre á más repartir la cantidad condonada en el año económico siguiente entre los contribuyeutes del distrito, de la provincia ó de la Península é islas adyacentes, según los casos.

Para la ejecución de esa ley dictáronse dos reglamentos, que llevan la fecha de 30 de Setiembre del mismo año; en el uno se desarrolla la parte relativa á la administración del impuesto, y en el otro todo lo concerniente á la rectificación de los amillaramientos. El primero

Digitized by Google

de estos reglamentos, que unifica las muchas disposiciones dictadas sobre la materia, conserva en lo esencial, como ya dijimos, las bases que sirvieron para la legislación de 1845. Sigue el mismo principio entonces adoptado para declarar los bienes sujetos á la contribución que examinamos, si bien es más completa la enumeración que de ellos hace y toma en cuenta al hablar de las exenciones, las concedidas por la ley de colonias agrícolas, fecha 3 de Junio de 1868, la que con arreglo á la ley de aguas de 1879 tienen para seguir pagando como de secano por diez años, los terrenos convertidos en regadío, y lo dispuesto por la ley de 22 de Diciembre de 1876 sobre el ensanche de las poblaciones, que concede arbitrios á los ayuntamientos para la ejecución de tales obras. La diferencia más notable que se observa consiste en excluir del reparto y declarar libres de toda obligación para con la hacienda á los colonos y arrendatarios, los cuales deberán satisfacer á los dueños la parte de contribución correspondiente á las utilidades que sacan del cultivo [1].

Una vez fijado por la ley el rendimiento que ha de tener el impuesto, el ministro de Hacienda distribuye la suma entre las provincias, y el delegado de Hacienda en éstas señala el cupo de cada pueblo y somete el repartimiento á la aprobación de la Diputación provincial. Los Ayuntamientos determinan, dentro del límite establecido, el recargo necesario para las atenciones municipales, y en cada uno de esos grados de la distribución se computan las partidas fallidas en el ejercicio anterior, los errores cometidos en más ó en menos y los perdones que se hayan otorgado. Son partidas fallidas en la contribución territorial las cuotas legalmente repartidas que por cualquier causa no se hayan recaudado, y las que resulten de error que no sea imputable á los repar-

---

[1] El reglamento, en la segunda de sus disposiciones transitorias, en lugar de dar cumplimiento á esta prescripción, la declara en suspenso hasta que se haga la rectificación de los actuales amillaramientos.

Digitized by Google

tidores ó al recaudador. Los perdones requieren la justificación por medio de un expediente muy minucioso de una calamidad extraordinaria, y se conceden en relación con la importancia que ésta tenga.

Para la designación de las cuotas individuales intervienen en las capitales de provincia y en Jerez de la Frontera las *Comisiones de evaluación* compuestas de cuatro concejales que nombra el Ayuntamiento, otros cuatro contribuyentes señalados por el administrador de hacienda de entre las tres categorías en que han de dividirse éstos, y un presidente nombrado por el Gobierno ó que es en su defecto el mismo administrador de hacienda, y en las demás localidades los Ayuntamientos y *Juntas periciales* formadas por un número de peritos repartidores, contribuyentes por territorial, igual al de los individuos del ayuntamiento; éste nombra la mitad y propone al delegado de hacienda el número de ternas necesario para que él designe la mitad restante. Estas corporaciones, que tienen á su cargo la conservación de los amillaramientos, la redacción de los apéndices anuales con las variaciones que hayan de hacerse en aquéllos, y la formación, en su caso, de las *cartillas de evaluación* ó cuenta de los productos y gastos que se calculan á las fincas rústicas de cada clase y cultivo, proceden en vista de tales datos á hacer el repartimiento individual, señalando á cada contribuyente la cuota que debe satisfacer por trimestre, oyen durante ocho días las reclamaciones que se presenten por *errores* cometidos en las operaciones del reparto, y después de decidirlas remiten su trabajo al examen y aprobación de la Delegación de hacienda de la provincia.

Pueden entablar reclamaciones de agravio los particulares y los ayuntamientos y juntas periciales ó comisiones de evaluación; aquéllos pueden querellarse contra el amillaramiento, de *agravio absoluto* cuando crean que se les infiere en la evaluación de su riqueza, y de *agravio comparativo* cuando rechazan la de otro contribuyente,

Digitized by Google

así como pueden oponerse al repartimiento por la cuota que les señala; las reclamaciones de los ayuntamientos y comisiones se denominan extraordinarias de agravio, y proceden cuando se supone al distrito una riqueza líquida sobre la cual no puede repartir el cupo que se le haya señalado, sin superar el tipo máximo de la contribución establecido en la ley.

Las primeras de esas reclamaciones se resolverán por las juntas llamadas á entender en la rectificación de los amillaramientos, con apelación para ante la Delegación de la provincia; del acuerdo de ésta cabe alzarse á la dirección de Contribuciones, y luego al ministerio, cuyas decisiones son reclamables en la vía contenciosa. Las reclamaciones de los pueblos han de entablarse en la administración de hacienda; determinan la revisión de las cartillas evaluatorias, el examen de todos los datos estadísticos que conduzcan al esclarecimiento de los hechos, y en caso necesario una comprobación pericial. La Delegación consulta su acuerdo con la dirección de Contribuciones, y de la resolución de ésta se da recurso ante el ministro, cuyo fallo es inapelable. Para que se admitan tales reclamaciones es preciso que los individuos de las corporaciones que las entablan se obliguen personalmente al pago de los gastos que ocasione la comprobación pericial. El Estado anticipará estos gastos, pero serán luego satisfechos porla corporación reclamante, no sólo cuando ésta resulte vencida, sino también en el caso de que prospere la queja, siempre que aparezca alguna inexactitud en los datos alegados para fundar el agravio.

El reglamento dictado para la rectificación de los amilleramientos previene que este servicio, centralizado en la dirección general de Contribuciones, se lleve á cabo por juntas municipales formadas con las comisiones de evalución ó juntas periciales, y un número de contribuyentes que no bajará del de concejales, ni excederá del triple de éstos. Debían constituirse las juntas el 1.° de

Digitized by Google

Diciembre de 1885, y ocuparse sin levantar mano en refundir los amillaramientos y los apéndices que sirvieron en el repartimiento de la contribución para 1885-86. Hecha esta refundición y recogidos todos los datos que las juntas tengan á mano, así como los que juzguen necesario reclamar á los propietarios, procederán, dividiéndose en secciones, á *comprobar é inspeccionar ocularmente* toda la riqueza objeto de imposición, y en vista de las noticias que este reconocimiento suministre se hará la rectificación, ó por mejor decir la formación del nuevo amillaramiento, dividido en las tres secciones de *propiedad no exenta, propiedad con exención temporal* y *propiedad perpetua y absolutamente exceptuada*. El amillaramiento de la ganadería se hará por medio de relaciones que deben presentar los contribuyentes, y de un recuento por cabezas que ejecutarán las juntas mencionadas. La evaluación de las fincas rústicas y de la ganadería se llevará á cabo formando las cartillas de tipos donde no existan, y completando las actuales cuando fuere necesario y rectificando luego los tipos consignados en las actuales. El primero de estos trabajos le ejecutarán las administraciones provinciales, oyendo al perito de la riqueza rústica que existe en cada una de ellas, y á los ayuntamientos y juntas provinciales ó comisiones de evaluación. La rectificación de las cartillos vigentes ha de ser aprobada por el ministro de Hacienda á propuesta de la dirección general de Contribuciones. Las fincas urbanas se evaluarán por la renta anual que hayan fijado las juntas de amillaramientos, deduciendo una cuarta parte por huecos y reparos; en los edificios destinados á usos industriales la rebaja será de una tercera parte; para teatros y circos, además de la cuarta parte se bajará del líquido otra cuarta por desperfectos del mobiliario, y las plazas de toros se evaluarán como los teatros, pero cada una de las bajas consistirá en una quinta parte solamente. Decididas las reclamaciones que se presenten, en la forma que dijimos al hablar del impuesto, los amillaramientos recibirán la

Digitized by Google

aprobación de las Delegaciones de Hacienda, que será consultada con la dirección general del ramo. Según el decreto de 13 de Abril de 1886, la dirección de Contribuciones directas formará resúmenes de la riqueza contributiva de los pueblos, y si éstos no se conforman con el resultado, se procederá á la comprobación sobre el terreno, conforme á la circular fecha 23 de Setiembre de 1883.

El decreto de 11 de Agosto de 1887, al que siguió una minuciosa instrucción el 22 del mismo mes, ordenó la formación de nuevas cartillas evaluatorias, que habían de quedar concluídas en Noviembre de 1888; pero decretos posteriores ampliaron los términos señalados y así ha quedado este asunto, cuyo abandono, tratándose de uno de los elementos esenciales del impuesto, es buena prueba del desconcierto que existe en la materia.

Creadas las administraciones subalternas de Hacienda por ley de 11 de Mayo de 1888, se puso á su cargo en las localidades donde se establecieron la estadística, el repartimiento y la investigación de la riqueza para los efectos de la contribución territorial, y suprimidas 192 de esas dependencias por decreto de 27 de Octubre de 1891, han vuelto aquellos servicios á los ayuntamientos respectivos.

No es posible descender á otros pormenores; pero hemos de indicar que, tanto el reglamento del impuesto como el de amillaramientos, sancionan sus prescripciones con multas de 50 á 500 pesetas, que la dirección de Contribuciones puede imponer á los funcionarios que no cumplan los deberes señalados. El segundo de aquéllos castiga además, y por la misma causa, á los funcionarios del orden judicial con multas de 25 á 500 pesetas, y á los contribuyentes con otras de 10 á 250 pesetas, cuando no presenten sus declaraciones dentro de los plazos marcados, ó cometan en ellas ocultaciones de riqueza, sin perjuicio de la responsabilidad criminal que pudiera caberles en este caso. Las ocultaciones son denunciables por

Digitized by Google

los particulares, que han de garantizar los gastos de la comprobación pericial, y los denunciadores serán retribuídos con las multas impuestas al ocultador.

La recaudación del impuesto, que se hace en el segundo mes de cada trimestre, estuvo encomendada al Banco de España en el período de 1.º de Julio de 1868 á igual día de 1888; desde esta fecha volvió á encargarse de ella la administración, y hoy se verifica con arreglo á la ley é instrucciones de 12 de Mayo de ese último año [1]. Se eximen de pagar el premio de cobranza los contribuyentes que después de haberlo solicitado ingresen sus cuotas en las correspondientes oficinas de Hacienda dentro de los quince días primeros del trimestre. Los contribuyentes morosos sufren un apremio de tres grados: el primero consiste en el recargo de 5 por 100; el segundo, en la ejecución contra los bienes muebles y semovientes y nuevo recargo del 7 por 100, y el tercero, en la ejecución contra los bienes inmuebles y recargo del 8 por 100. El apremio de primer grado se impone á los que no han pagado antes de concluir la primera decena del tercer mes; el de segundo grado, cinco días después del primero en las capitales de provincia y á los tres en los pueblos, y el tercero inmediatamente después de concluídos los trámites del segundo. Antes la administración recaudaba juntamente con la cuota del Tesoro los recargos municipales; mas á virtud de la ley de presupuestos de 1890-91, los ayuntamientos cobran hoy directamente los recargos.

El gran número de fincas que se adjudica al Estado por débitos de la contribución territorial [2] dió motivo á la ley de 17 de Julio de 1883, ratificada por las de presupuestos, que otorga á los contribuyentes el derecho de retraer sus bienes cuando se hallen en poder de la Ha-

---

[1] Estas disposiciones están modificadas por real orden de 19 de Agosto de 1891 en cuanto á domiciliación de cuotas.

[2] En fin de 1888 había 610.000 fincas adjudicadas á la Hacienda, y ésta se había incautado de otras 132.000 por débitos del impuesto.

Digitized by Google

cienda por el término de un año desde la adjudicación, abonando lo principal del débito, las costas de la ejecución y el interés del 6 por 100 de la cuota que dejó de satisfacerse. Las instancias de retracto han de tramitarse conforme á la real orden de 26 de Noviembre de 1890.

Es de advertir que la legislación expuesta no rige en las Provincias Vascongadas ni en Navarra, las cuales, si bien están sometidas al impuesto, á virtud de la ley de 21 de Julio de 1876, tienen el privilegio de recaudarle por sí mismas y en la forma que tengan por conveniente, pagando al Tesoro un encabezamiento señalado para Navarra en dos millones de pesetas por decreto de 19 de Febrero de 1877; y para las Vascongadas, según la ley de presupuestos de 1887-88, en las cantidades líquidas siguientes: Alava, 557.233 pesetas; Guipúzcoa, 764.867, y Vizcaya, 877.044.

Los rendimientos de la contribución de inmuebles calculados, como ya hemos dicho, al establecerla en 75 millones de pesetas que no llegaron á realizarse por entonces, se fijaron para 1858 en 100 millones, se elevaron á 118.250.000 para el ejercicio de 1867-68; á 140.357.525 en 1870-71; á 160.020.000 en 1874-75, y á 166.000.000 en 1874-75. Acumulado á este impuesto el equivalente á los de la sal, sus valores figuraron en el presupuesto de 1885-86 por 180 millones de pesetas, y han vuelto á descender en el actual, por la rebaja hecha en los tipos á 166.757.000. La recaudación efectiva no llegó á los 100 millones de pesetas hasta 1864-65, pasó de 150 desde 1876-77 y ha sido de unos 160 millones en 1889-90. Son imputables á esta contribución [1] las siguientes partidas de gastos: 2.650.000 pesetas del premio de cobranza,

---

[1] Aquí llegaba la impresión de esta obra cuando se ha publicado la *Estadística de los presupuestos del Estado desde 1850 á 1890-91*. Es un notabilísimo trabajo de carácter oficial, que honra á su autor el Sr. González de la Peña, Interventor general de la administración del Estado, y en lo sucesivo haremos uso de los datos que contiene tan interesante libro.

Digitized by Google

y 392.850 que se destinan á la rectificación de los amillaramientos; en junto, 3.042.850 pesetas, sin contar los gastos generales de administración del ramo.

Fíjase desde luego la atención, al examinar este impuesto, en la elevación y en la diversidad de sus tipos por una parte, y por otra en lo exiguo de sus productos. ¿Es acaso justo ni tolerable siquiera que dos terceras partes de la propiedad urbana [1] contribuyan á razón de un 23 por 100 de la renta líquida, que con los recargos municipales puede llegar á cerca del 27? No, ciertamente; ese gravamen, como los que afectan á la propiedad rústica y pecuaria, están fuera de toda proporción racional, mucho más si se tiene en cuenta que sobre tales formas de la riqueza pesan también el impuesto de cédulas personales, los de timbre y derechos reales que pagan en las trasmisiones, y los consumos, que principalmente afectan á sus productos. Mas ya que esos ruinosos tipos se mantengan, ¿cómo aceptar los rendimientos que de ellos saca el Tesoro? Los 167 millones de pesetas que da la contribución de que nos ocupamos suponen una renta líquida de poco más de 800 millones, y ¿es posible admitir ni un solo instante que están comprendidos en esa cifra todos los beneficios que el país obtiene de la propiedad inmueble y de la ganadería, fuentes las más copiosas de riqueza en una nación que es, como la nuestra, predominantemente agrícola? Claro resulta que no, sin que sea necesario otro discurso para afirmar *à priori* que existe una grandísima ocultación de la materia imponible. Las ocultaciones, la falta de una verdadera estadística como base del impuesto, son á la vez efecto y causa de lo pésimamente que se halla administrado. Precisamente porque es mucho lo que hay oculto, es necesario gravar con exceso á lo conocido, y por lo mismo, y aun así, es imposible dar á la contribución condiciones de equidad y desarrollo.

---

[1] La riqueza que tributaba con el tipo mínimo en 1888 ascendía á 261 millones de pesetas, y la sometida al tipo máximo importaba 575.

Digitized by Google

El mal es tan conocido y son tan notorios los hechos que le comprueban, que habremos de limitarnos á señalar algunos de ellos. La riqueza amillarada hoy no es mayor que la que resulta del catastro hecho en el siglo pasado por el marqués de la Ensenada. Los amillaramientos arrojan una extensión superficial que no llega á 30 millones de hectáreas, y el mapa dice que nuestro territorio es de 50. El Instituto Geográfico se dedicó en los años de 72 á 74 á levantar planos por masas de cultivo; ejecutó estos trabajos en siete provincias, y en todas ellas aparecieron ocultaciones enormes, no tanto en la extensión superficial como en la índole de los aprovechamientos, llegando en alguna provincia á ser de 100 por 100 la diferencia entre los cultivos superiores establecidos y los consignados en el amillaramiento. Así decía el Sr. Figuerola en el Congreso, siendo ministro de Hacienda: «Hay 11 millones de hectáreas y medio millón de casas que la administración no encuentra, aunque las busca.»

Y lo peor es que esta situación no lleva trazas ni entra en vías de remedio. Las sumas incalculables de trabajo y de dinero invertidas durante cuarenta y seis años en la formación de los amillaramientos, más bien han servido para embrollar que no para esclarecer el asunto, y es seguro que no han de dar mejor resultado los trabajos de la rectificación que ahora se halla planteada. El sistema es radicalmente vicioso y es preciso abandonarle; mientras la administración pretenda que la den hecho lo que á ella le toca hacer y todo quiera obtenerse de las declaraciones individuales y de la fiscalización de los mismos contribuyentes, no se logrará salir del lamentable estado de las cosas.

La reforma necesaria, según nuestras convicciones, habría de consistir en cambiar fundamentalmente la naturaleza del impuesto, estableciéndole sobre el capital en vez de hacerle proporcionado á las rentas. No hemos de volver sobre las ventajas que el capital ofrece tomado

Digitized by Google

como base de imposición [1]; pero consignaremos aquí: primero, que los inconvenientes atribuídos al capital para base de un impuesto general desaparecen cuando se trata de gravar especialmente la propiedad inmueble; segundo, que las dificultades administrativas serían mucho menores para estimar el valor de las fincas que las que ahora se presentan para *calcular* las rentas, y tercero, que nuestra misma contribución territorial gravita en cierto modo sobre los capitales, puesto que la evaluación del líquido imponible se hace, no por las rentas efectivas, sino por las *calculadas* ó *posibles,* conforme á la naturaleza y calidad de los bienes, con lo cual vienen á pagar cuotas iguales rentas que son de hecho diferentes.

Reconocemos, sin embargo, que la opinión general no es favorable á ese cambio, y aceptando lo existente, habremos de limitarnos á pedir que el impuesto deje de ser *de cupo* y se haga de *cuota* ó tanto por ciento fijo. El repartimiento y la solidaridad de los contribuyentes, procedimientos muy cómodos para el Estado, que obtiene por su medio siempre y de una ó de otra manera la cantidad que se propone, son, no obstante, motivo de grandes injusticias y una de las causas que impiden el descubrimiento de las ocultaciones. Con el cupo fijo, el impuesto *es absolutamente* arbitrario, y con la solidaridad, que es su consecuencia, las desigualdades son inevitables é irritantes. Si falta una estadística que sirva para la determinación equitativa de las cuotas individuales, ¿cómo podrá fijarse con acierto el cupo total del repartimiento? Todo queda á la voluntad de los Gobiernos, solicitada por su interés de aumentar continuamente los ingresos. Es verdad que se fija un límite al gravamen; pero el contribuyente no tiene garantías contra el exceso, porque es ineficaz una reclamación de agravios, que decide la misma administración que los produce. ¿No vemos en el caso de perdón por calamidad extraordinaria, es decir, cuando

[1] Véase el capítulo XIII, sección 3.ª del tomo I.

Digitized by Google

la Hacienda reconoce que no existe ó se ha perdido la materia imponible, no vemos que la suma perdonada un año es á más repartir en el siguiente? ¿No sucede otro tanto con las partidas fallidas? Y esa solidaridad de los contribuyentes, trasunto de las odiosas curias de los romanos, agrava la injusticia de un modo insoportable. ¡Por qué se obligará al que paga su cuota á responder de la ajena! ¿Cómo se compagina este sistema, que puede elevar indefinidamente el impuesto, con el respeto del tipo máximo establecido? Pues la única explicación de tanta anomalía está en que la administración, al emplear el repartimiento, no tiene más criterio ni se propone otro objeto que el de llenar el cupo á toda costa. Mas, aparte de todo esto, ello es que con el sistema de cuota fija, el Estado tiene un interés directo é inmediato, que hoy no siente, en que desaparezcan las ocultaciones. Cobrándose el impuesto á un tanto por ciento determinado, sus productos dependen de la extensión que se consiga dar á la materia gravada, y no adelantarán un solo paso sin que se perfeccionen la investigación y la estadística; ahora, para aumentar los rendimientos basta quererlo y elevar el cupo, que medios hay después para imponer ó disfrazar la carga que resulte en la riqueza que se tiene á mano.

Una vez puesta la administración en el caso de hacer una estadística lo más exacta posible, creemos que debe renunciar al *catastro parcelario*, obra lenta, muy costosa y de conservación dificilísima; pero lograría ese objeto apelando á un *catastro por masas de cultivo*. Con que se hubiera cumplido la real orden de 12 de Mayo de 1866, que mandó levantar *planos del perímetro de los términos municipales*, ó se hubieran continuado los trabajos del Instituto Geográfico de que antes hicimos mérito, la dificultad estaría resuelta en mucha parte. El mapa del territorio á que con entusiasmo y éxito admirables se consagra ese Instituto, es sin duda un trabajo que honra mucho á sus autores y ha de ser hasta un monumento de gloria para el país en que se ejecuta; pero ni sirve ahora, ni servirá tampoco cuando

Digitized by Google

allá, bien entrado el siglo XX, se concluya, para el fin de que nos ocupamos. Se necesita con urgencia algo menos científico, pero más práctico, que satisfaga las imperiosas necesidades de la administración de la Hacienda, una estadística especial que sea digna de este nombre y pueda tener las aplicaciones que reclama el sistema tributario.

El problema relativo á la contribución de inmuebles y de la ganadería se plantea en estos términos: elevar sus productos á 200 millones de pesetas en cada año y que no exceda del 14 por 100 el tipo de imposición. Con la conducta que se sigue desde hace cuarenta y seis años, la solución se aleja cada día, y por los medios indicados creemos que serían satisfechos los muchos intereses comprometidos en alcanzarla.

Todavía dentro del actual sistema pudieran hacerse reformas para utilizar mejor los elementos disponibles, entre ellas la que ya se propuso á las Cortes por decreto de 12 de Marzo de 1887, que dividía el impuesto en tres ramos diferentes: *contribución sobre la propiedad rústica, contribución sobre los edificios y solares* é *impuesto especial sobre la ganadería,* haciendo estas dos últimas imposiciones de *cuota.*

La propiedad inmueble, sujeta en su constitución y en todos sus movimientos á numerosas solemnidades, puede ser á poca costa objeto de una fiscalización continua. Así, engranando bien la acción de las oficinas notariales, de los registros y los amillaramientos, y mejor aún atribuyendo á un solo centro las funciones que con grandes rozamientos desempeñan esos tres, el mecanismo se simplificaría en gran manera, y sin contar otras ventajas, mandaría una fuerza mayor y de más provecho para el objeto de que tratamos. Pero no hemos de insistir sobre esto, porque ya hemos repetido que lo conducente es tomar por otro camino. Hecho lo que proponemos como punto de partida, tiempo quedaría luego de pensar en el modo de mantener y desarrollar la obra.

Digitized by Google

XVI

Contribución industrial y de comercio.

La segunda, en el orden del presupuesto de ingresos, es la contribución que en 1845 se denominó *Subsidio de la Industria y el Comercio.*

Salvo algunos precedentes que pudiéramos hallar en la época romana, el impuesto especial y directo sobre las utilidades de industriales y comerciantes, es entre nosotros, como en todas partes, de un origen muy reciente. Hasta llegar el siglo actual, no han tenido las artes y el tráfico mercantil la consistencia necesaria para resistir la carga de una imposición directa, y antes sólo han contribuído al sostenimiento del Estado por medio de los tributos indirectos, alcabalas, portazgos, aduanas, etc., ó bien computándose sus beneficios al lado de las demás rentas en la distribución de los impuestos generales, como en el pago de los antiguos *servicios* y de los *equivalentes*, exigidos á las provincias exentas por vía de compensación á los gravámenes que sufrían las de Castilla. Únicamente en los momentos de grandes apuros financieros, y á título de arbitrio transitorio, se acudía á los gremios y á las corporaciones de comerciantes, en demanda unas veces de anticipos, y otras de verdaderas contribuciones. Á este género corresponde la imposición señalada al comercio para cubrir una parte del subsidio extraordinario que se pidió á la Nación á fines de 1799, y en la cual han creído equivocadamente

Digitized by Google

ver algunos la aparición del impuesto especial que hoy se conoce.

La *contribución de patentes* decretada por el rey intruso en 19 de Noviembre de 1810, y al cabo establecida por las Cortes en 29 de Junio de 1821, es el primer paso que se dió en este camino. Poco duró aquel ensayo, abandonado por la reacción de 1823; pero el mismo Gobierno absoluto hubo de volver pronto sobre él y restableció en 1824 la contribución que, ampliada en 1829, tomó ya en este año la denominación de *Subsidio de comercio*, apesar de que se extendía á algunas clases industriales. Desde entonces el impuesto, reformado en 1835 con el nombre de *Subsidio industrial y de comercio*, ha subsistido sin interrupción, por más que no adquiriera definitivo asiento y sus condiciones actuales hasta la ley de 23 de Mayo de 1845, que planteó el *sistema tributario*.

El Sr. Mon, siguiendo fielmente en este punto á la legislación francesa, estableció dos derechos: uno fijo, y proporcional el otro: el primero se exigía á las industrias y profesiones con arreglo á tres tarifas, una de ellas con bases de población, y el segundo consistía en el 10 por 100 de los alquileres, pagados por las casas, tiendas, fábricas, etc. Los inconvenientes que ofrecía el derecho proporcional obligaron á modificarle en 1846, agrupando á los contribuyentes por categorías, y á sustituirle en 1847 con la imposición por gremios, que se hizo extensiva al mayor número de las industrias. Mantúvose este sistema apesar de las alteraciones hechas en los años de 1850, 52 y 63, y por las leyes de presupuestos de 1864-65 y 1866-67, que se limitaron á reformar las tarifas, y á virtud de lo mandado en el presupuesto de 1.° de Julio de 1869 se dictó otro reglamento, fecha 20 de Marzo de 1870, que, rectificado por el decreto de 19 de Mayo siguiente, introdujo en la administración del impuesto algunas novedades importantes. Eran éstas: la exención concedida al industrial en el primer año de ejercicio, y la rebaja de cuota en los dos siguientes; abolir la simul-

Digitized by Google

taneidad de las cuotas, no imponiendo más que una íntegra, y el 25 por 100 de las demás cuando se ejercieran varias industrias; clasificar las poblaciones por el número de habitantes en lugar del de vecinos; reducir las facultades de los gremios para el reparto; hacer la investigación facultativa y reducir, por último, la tabla de exenciones. Otra vez se cambiaron el reglamento y las tarifas en 20 de Mayo de 1873, y la ley de presupuestos de 11 de Julio de 1877 dispuso el encabezamiento obligatorio de los ayuntamientos para el pago de la contribución industrial, exceptuándose únicamente de esta medida las capitales y algunas localidades fabriles. En el presupuesto inmediato se renunció á ese sistema, se declararon voluntarios los encabezamientos, y se autorizó al Gobierno para arrendar el impuesto. Finalmente, la ley de 23 de Marzo de 1880 volvió al Estado la adminisción directa de la contribución industrial.

Llegamos con esto á la ley y reglamento de 31 de Diciembre de 1881, el último reformado por el de 13 de Julio de 1882, y aquélla por la de 18 de Junio de 1885, que, con el decreto de 23 de Febrero de 1886, constituyen la legislación general vigente. Tanto la ley como el reglamento y las tarifas de 1881 se propusieron extender las bases del impuesto, vigorizar su administración y hacerle más productivo; el ministro Sr. Camacho, autor de aquellas disposiciones, alegaba en defensa de su obra que esta contribución no produce lo debido; que la reforma autorizada desde 1876 era necesaria porque se había modificado la situación de las industrias y de las localidades; que era preciso, sin desatender la base de los habitantes, consultar las ventajas notorias de ciertas poblaciones, abolir la exención temporal que disfrutaban los nuevos industriales, corregir el absolutismo de los gremios, cuyos acuerdos eran inapelables; mejorar su organización y dar, por último, condiciones de mayor eficacia al servicio de investigación y comprobación del impuesto. Las innovaciones hechas en este sentido, plausi-

Digitized by Google

ble ciertamente, produjeron un recargo sensible en las tarifas y una resistencia por parte de las clases interesadas, que llegó á tomar serias proporciones. Para dirimir el conflicto se nombró una comisión mixta de contribuyentes y funcionarios, y el resultado de sus trabajos fué el reglamento de 1882, que mantuvo las bases fundamentales de la reforma, si bien dulcificó algún tanto el rigor de sus efectos.

La ley de 18 de Junio de 1885 estableció las bases para la redacción de nuevas tarifas y mandó que las cuotas vigentes se recargasen hasta el máximum de un 15 por 100, en sustitución del impuesto equivalente á los de la sal [1], y sólo en algunos puntos que iremos indicando modificó desde luego el reglamento de 1882. El decreto de 23 de Febrero de 1886 ratificó esas alteraciones, pero declaró que las tarifas de 1882 continuarían rigiendo hasta que se modificasen por una ley, ó en virtud de expedientes tramitados conforme á dicho reglamento. La ley de presupuestos de 1887-88 recargó con un 25 por 100 las cuotas de las industrias comprendidas en el núm. 1.° de la tarifa segunda [2], señaló el 12,50 por 100 de sus utilidades líquidas á los Bancos de emisión y el 6,25 á las compañías de ferrocarriles y navegación; la de 1888-89 derogó la exención concedida á las compañías de seguros sobre la vida, y la de 1890-91 somete á estas empresas al pago del 12,50 por 100 de sus utilidades líquidas.

La contribución industrial se compone de una cuota fija para el Tesoro, que es la señalada en las tarifas, de los recargos que pueden establecer sobre ella las provincias y ayuntamientos, hasta el límite, para las atenciones

---

[1] El decreto de 9 de Julio de 1885 dispuso que el aumento á las tarifas de 1882 fuera del 10 por 100 durante el año de 1885-86; las leyes de presupuestos han confirmado esa disposición, y la de 1888-89 declara permanente aquel recargo.

[2] Se refiere á los sueldos de los empleados de sociedades, corporaciones y particulares.

Digitized by Google

municipales, del 16 por 100 [1], y de un 6 por 100 sobre la suma de las cantidades anteriores por gastos de administración y cobranza para fomentar el impuesto y cubrir, hasta donde sea posible, el importe de las partidas fallidas.

Las cuotas anuales serán irreducibles, prorrateables ó de patentes. Las primeras, determinadas expresamente en las tarifas, se devengarán totalmente, cualquiera que sea el tiempo por que se ejerza la industria. Las segundas se devengarán con arreglo al tiempo en que se ejerza la industria, liquidándose en los casos de altas y bajas por meses completos. Las de patentes, también irreducibles, se exigirán de una vez al comenzar el ejercicio de la industria ó el año económico [2].

Cualquiera que sea el tiempo en que se ejerza la industria sin pagar el impuesto, sólo podrán exigirse al contribuyente las dos últimas anualidades; pero las cuotas liquidadas no prescriben hasta los quince años.

Las tarifas son cinco: la primera comprende los establecimientos de carácter comercial, divididos en nueve clases y sujetos á otras tantas bases de población; la segunda aplicable á los Bancos, sociedades y sus empleados, agentes, corredores, capitalistas, empresas de baños, espectáculos, periódicos y otros establecimientos é industrias, fija las cuotas unas veces con bases de población y otras atendiendo á los capitales; la tercera comprende á la fabricación en sus diferentes géneros, no tiene bases de población y grava por la unidad de máquinas ó medios de producción; la cuarta se refiere á las profesiones, artes y oficios, que somete, por regla general, á bases de población, y la quinta es la de *patentes*, que tiene dos divisiones, la primera con tres clases, y la segunda para las industrias en ambulancia. Las tarifas

---

[1] Artículo 9.º de la ley de 18 de Junio de 1885.

[2] Artículo 1.º de la ley de 1885.

Digitized by Google

con base de población se aplican á las industrias ejercidas en el *casco* y arrabales inmediatos; las establecidas en barriadas que disten más de 500 metros del casco contribuirán por la base inmediata inferior á la que á éste corresponda, y las industrias situadas en arrabales distantes del casco más de 1.500 metros pagarán con arreglo á la última base de población.

Las exenciones reconocidas son 48, y entre ellas figura la rebaja del 20 ó el 25 por 100, según las localidades, que se concede á los abogados, procuradores, escribanos y relatores, en compensación del trabajo que dedican al despacho de los asuntos de pobres y de oficio.

En los tres primeros meses del año natural se rectifica el *padrón* ó lista de las personas sujetas al impuesto, que cada cinco años debe hacerse enteramente nuevo. Conforme á la ley y reglamento de 11 de Mayo de 1888, los administradores del ramo en las capitales y partidos y los inspectores en las demás localidades forman la *matrícula*, ó sea la relación de todos los individuos incluídos en el padrón, pero distribuídos ya por tarifas, clases, números y conceptos y con la determinación de las cuotas. Sin embargo, la matrícula de las clases agremiables se forma con intervención del gremio constituído, por todos los que en una población ejerzan la misma industria.

La agremiación, antes obligatoria para los efectos del impuesto á todos los industriales comprendidos en las tarifas primera y cuarta y á los señalados en las demás con la letra *A*, se concede hoy únicamente en las poblaciones é industrias en que el número de individuos y la notoria desigualdad de sus utilidades pueden hacerla conveniente [1]. El gremio nombra un síndico si no excede de 10 individuos, dos si pasa de este número hasta el de 100, y tres desde este número en adelante, y elige también seis clasificadores cuando el gremio tenga de 10

[1] Art. 3.º de la ley antes citada.

Digitized by Google

á 50 individuos, ocho si pasa de este número al de 100, 10 cuando los agremiados sean de 100 á 500, y 12 desde este número en adelante. La designación de los clasificadores repartidores se hará mediante sorteo entre un número triple de los que haya de haber propuesto el gremio [1]. Los síndicos presiden las juntas del gremio cuando no concurre á ellas alguna autoridad administrativa, representan á los asociados y auxilian á la administración. Reunidos los síndicos y repartidores, proceden á distribuir entre los que componen el gremio el importe de tantas cuotas de tarifa cuantos sean los individuos que le forman, clasificándoles según *las utilidades de cada industrial, presumibles y demostradas por cualquier medio conducente á formar juicio exacto ó aproximado.* La cuota individual repartida por el gremio no podrá en ningún caso exceder del cuádruplo de la fijada por la tarifa, ni bajar de la cuarta parte [2].

El industrial que se considere perjudicado en el reparto puede entablar reclamación de agravios ante el gremio y apelar de la resolución de éste á la Delegación de hacienda. La providencia favorable al apelante es ejecutiva, y si exige alguna prueba que aquélla estime necesaria para justificar la pretensión, se tramitará el asunto conforme á lo prevenido en el reglamento de 31 de Diciembre de 1881 sobre procedimiento económico-administrativo. En las clases no agremiadas las reclamaciones son decididas por las administraciones del ramo ó los alcaldes, y la apelación se interpone y sustancia en la misma forma que las anteriores. Las reclamaciones de agravio absoluto no serán atendidas, si no las acompaña una justificación de que las utilidades obtenidas en el año anterior resultan gravadas en más del *15 por 100.* Para las reclamaciones de agravio comparativo se exigirán justificaciones análogas [3].

---

[1] Art. 4.º de la referida ley.

[2] Art. 5.º de la misma ley.

[3] Párrafos 2.º y 3.º del art. 5.º antes citado.

Digitized by Google

Una vez aprobada la matrícula general, después de las rectificaciones necesarias, se sacan de ella las listas cobratorias y los recibos talonarios, cuya recaudación se ajustará á lo establecido para la contribución territorial.

Todo el que hubiere de dar principio al ejercicio de una industria está obligado á pedir su inscripción con la matrícula, y el que deba cesar solicitará la baja dentro del mes en que haya de abandonar el tráfico. Las altas y las bajas están sujetas á la comprobación administrativa. Los que se propongan ejercer industrias sometidas á la tarifa de patentes satisfarán también previamente la cuota respectiva.

Á los industriales que resulten insolventes se les formará un expediente de *fallidos*, en el que ha de acreditarse la imposibilidad de hacer efectiva la cuota correspondiente antes de aprobar su baja en la recaudación.

Las defraudaciones cometidas por falta de pago del impuesto, falsedad de las declaraciones, omisión por parte de los funcionarios ó abuso de los síndicos y repartidores, se castigan con recargos equivalentes á la cuota de un año y multas iguales al daño que haya sufrido la hacienda, y cuando éste no sea apreciable, la multa variará desde 5 á 100 pesetas. En caso de reincidencia, el castigo será doble, y los que descubran la defraudación tendrán derecho á las dos terceras partes de los recargos establecidos.

El real decreto de 11 de Mayo de 1882 creó el cuerpo de *Inspectores de la contribución industrial*; pero el reglamento de 11 de Mayo de 1888 ha organizado un servicio general de investigación, que se aplica á los diversos ramos de la Hacienda, y en éste contribuye á la formación de la estadística é interviene en los expedientes de fallidos ó de cualquiera otra clase, á que dé lugar la administración del impuesto.

Las Provincias Vascongadas satisfacen por contribución industrial, á virtud de la ley de presupuestos de

Digitized by Google

1887-88, los siguientes cupos líquidos: Álava, 56.012 pesetas; Guipúzcoa, 220.546, y Vizcaya, 311.059.

Los ingresos por el subsidio industrial se calcularon en 10 millones de pesetas para el presupuesto de 1845, en 17.500.000 para 1859, en 21.650.000 para 1864-65, y en 45.650.000 para 1870-71; pero estas cantidades nunca llegaron á realizarse. Las sumas recaudadas en estos últimos años han sido las siguientes: 36 millones en 1887-88, poco más de 38 millones en 1888-89 y 39 millones en 1889-90. Los rendimientos para 1890-91 se fijaron en 42 millones y los gastos especiales del ramo consisten, en 650.000 pesetas que cuesta la cobranza y 100.000 que importan las matrículas y otras atenciones.

Con más razón todavía que al hablar de la contribución territorial ocurre preguntarse acerca de este impuesto si se hallan en proporción sus rendimientos con la materia imponible. Señalado el 15 por 100 como *máximum* de la contribución industrial—aunque hay, por otra parte, industrias á las que sólo se grava con un tanto fijo menor que ése,—los 42 millones calculados suponen que no llegan á 300 millones de pesetas los beneficios obtenidos por todas las manifestaciones de la industria y del comercio que existen en el país. ¿Puede darse cosa más irrisoria que ésta? La ocultación es aquí, por lo menos, tan escandalosa como en la contribución territorial, y de igual modo notoria, porque basta examinar las matrículas para reconocer que son falsas, y las mismas estadísticas administrativas, hechas para otras aplicaciones, revelan la imperfección de la que sirve de base al impuesto.

Los vicios que en general padece nuestra administración se agravan en este caso con las grandes dificultades que presenta la imposición de los beneficios industriales[1]. Un gravamen proporcionado individualmente á la renta, según pide la justicia, sólo puede establecerse

[1] V. el cap. XVIII, sección 3.ª del tomo I.

Digitized by Google

partiendo de la determinación de las utilidades alcanzadas por cada uno de los que ejercen las profesiones, artes y oficios; la declaración del contribuyente no ofrece las garantías necesarias para este objeto, la evaluación administrativa por sí sola cae en la arbitrariedad y la combinación de ambos medios no corrige los inconvenientes propios de uno y otro y no asegura tampoco resultados aceptables. Por eso la contribución que estudiamos no puede ser de *cuota* ni de *repartimiento*, y hay en ella ordinariamente algo de cada una de esas formas.

La legislación española no sigue exclusivamente ninguno de esos principios; hace el impuesto para algunos de cuota fija con las patentes, busca otras veces la proporcionalidad á las utilidades como respecto de la fabricación, y para las industrias agremiadas fija un cupo á la colectividad y una cuota variable ó proporcional dentro de ciertos límites para cada uno de los asociados. No condenamos este sistema, en cuanto atiende á todos los elementos disponibles, por más que den motivo á la crítica algunas de las aplicaciones que recibe; pero hemos de censurar en él dos defectos que juzgamos sustanciales: el primero consiste en que prescinde por completo de las declaraciones individuales y de toda investigación estadística, y el segundo en que desnaturaliza la función propia de los gremios, convirtiéndolos en un obstáculo para el buen régimen del impuesto, cuando debieran ser poderoso auxiliar de su administración.

Las investigaciones de la hacienda se dirigen tan sólo sobre el *número* de los contribuyentes; pero nada hacen para descubrir sus utilidades, para fijar con más ó menos exactitud la cuantía de la materia imponible, y éste es el dato fundamental que la Administración debe procurarse, porque sin él marcha á ciegas y no podrá cumplir con la justicia ni con su propio interés. ¿Con qué criterio se fijan los derechos de patente y las cuotas individuales exigidas á los gremios, siendo desconocidas las utilidades de las industrias respectivas? Pues bien, la base de

Digitized by Google

esa estadística indispensable son las declaraciones individuales, inciertas, insuficientes, como ya hemos dicho; pero que han de tomarse necesariamente en cuenta, que deben pedirse, aunque no sea más que con el propósito de ir corrigiendo sus imperfecciones. El día en que tuviéramos una estadística de la industria, el impuesto que recae sobre ella podría ser de tanto por 100 ó cuota fija, y es preciso trabajar para que ese día llegue, y es menester entretanto irse acercando á ese ideal, con la adquisición de noticias relativas á los beneficios de las industrias que ya pagan hoy en una proporción directamente establecida con las utilidades que se les *calculan*, extendiendo sin cesar el número de las que se hallan en este caso.

En cuanto á los gremios, la cuestión está en armonizar su conveniencia con la del fisco, para que esas corporaciones se coloquen al lado de la hacienda en lugar de ponerse enfrente de ella, y en organizarlos para que obren como regulador y medio de alcanzar la proporcionalidad del impuesto. Con el sistema actual el gremio impide que el gravamen sea equitativo y mantiene las ocultaciones porque favorecen sus intereses. Fácil es convencerse de ambas cosas: la Administración pide al gremio una cuota fija por cada uno de los individuos que le forman; si acuden nuevos industriales á inscribirse en la matrícula, la colectividad sufre el recargo de otras tantas cuotas, y como los recién venidos no pueden pagarlas íntegras porque son escasas las utilidades de los principiantes, resulta un aumento al gravamen de los antiguos industriales, precisamente en el momento en que disminuyen sus beneficios por la competencia que les hacen los últimos establecidos; hé aquí la injusticia y hé aquí también el interés del gremio, bajo el punto de vista de la contribución, en que no aumenten sus individuos, en que haya muchos industriales fuera de la matrícula. Y la prueba de que así sucede la tenemos en el hecho elocuentísimo de haber pedido los gremios de una

Digitized by Google

capital muy importante el encabezamiento de esta contribución, obligándose á pagar un 6 por 100 sobre los cupos actuales, si se les dejaba en libertad de hacer por si mismos el repartimiento.

Pero es injusto achacar al gremio la responsabilidad de esos males, que nacen de las condiciones en que se le coloca, y no es razonable, por tanto, aminorar sus facultades, ni menos el pedir que su intervención desaparezca. Aparte de las consideraciones sociales que reclaman la existencia de los gremios y obligan al Estado á fomentarlos, interesa á la hacienda que se mantengan porque son indispensables para hacer efectivo el impuesto con alguna regularidad en muchos casos. Lo que hace falta es cambiar la organización establecida.

Siempre será necesario acudir al gremio para formar la estadística, para llegar á la determinación posible de las utilidades individuales; pero ahora que se le emplea como instrumento para repartir la contribución á las profesiones, á los oficios y á un buen número de industrias, es necesario constituirle sobre otras bases, Hay que abandonar en primer término el sistema de imponer al gremio una cuota fija por individuo, con lo cual el cupo viene á ser proporcionado al número de los que en él figuran. Las utilidades de una industria no están en razón directa del número de aquellos que la ejercen, pues bien pudiera decirse que la relación es aquí inversa, porque á menos industriales corresponden en igualdad de las otras condiciones mayores beneficios. Debe fijarse el cupo atendiendo á la población de las localidades y á sus circunstancias económicas, al desarrollo de la industria, á la salida de sus productos, á los datos, en fin, que puedan dar idea de los provechos que rinde, y luégo su distribución puede hacerse en esta forma: cada uno de los individuos del gremio pagará en el primer trimestre del año económico un derecho fijo de patente, calculado en la proporción necesaria para cubrir la quinta ó la sexta parte del total cupo, y lo demás de éste se repartirá por el gremio á los

Digitized by Google

industriales en relación con las utilidades de cada uno, para determinar las cuotas que han de satisfacer en los trimestres restantes. Con este procedimiento la contribución no perdería nada de su elasticidad, porque el tanto fijo sería mínimo y, en cambio, cesaría la oposición entre los gremios y el fisco; ahora todo industrial que se matricula recarga con una cuota el gravamen de su gremio; con el sistema que indicamos, cada derecho de patente produciría una baja en la cantidad á distribuir sobre los agremiados. Hoy el gremio disminuye y oculta cuanto puede el número de los contribuyentes; entonces tendría interés en que aumentase y cuidaría de que no faltara ningún industrial en la matrícula, porque cuantos más resultaran inscritos, menos había que repartir á cada uno. Así concluirían rápida y totalmente las ocultaciones, y aunque este efecto puede conseguirse sin más que prescindir del número de los contribuyentes al señalar los cupos gremiales, creemos que ese doble tipo fijo y proporcional haría el impuesto más equitativo.

Dos últimas observaciones, entre las muchas que suscita la consideración del subsidio industrial y de comercio. Es la primera que esta contribución no se rige, como las otras, por leyes, sino por reales decretos y órdenes ministeriales. Al Parlamento no se llevan más que bases muy amplias, vagos preceptos cuyo desarrollo queda al arbitrio del Gobierno, y todas las tarifas aplicadas desde 1845 se han hecho *por autorización* de las Cortes. Esto ha dado lugar á reformas continuas y poco meditadas del impuesto, hechas con tendencias y bajo principios contradictorios que han perturbado la administración y aumentado las dificultades. La observación segunda se refiere al tipo del impuesto: el 12,50 por 100 es el máximum que se exige á las industrias gravadas por sus utilidades; el 15 por 100 es el límite hasta que pueden llegar los gremios al señalar las cuotas individuales, y prescindiendo de que no se ve una razón que justifique esas desigualdades, siempre resulta un tipo muy distante del

Digitized by Google

23 por 100 á que se hace subir la contribución de inmuebles. Las rentas que proceden de la industria tienen menos estabilidad y una consistencia menor que las derivadas de la propiedad territorial, y es justo, por consiguiente, que éstas sean más gravadas que las otras; pero ¿acaso hay motivo para que la diferencia sea de un 50 por 100 en el impuesto? Ciertamente que no, y tal vez sea que la ilustración y la actividad de las clases industriales acumuladas en los grandes centros de población, la facilidad con que se conciertan para defender sus intereses y la resistencia que á menudo oponen á las demandas del fisco, han hecho temer á los Gobiernos su disgusto mucho más que el de los tranquilos propietarios dispersos en las aldeas. Si ésta no es la verdadera causa, es indudable que ha debido entrar por mucho en el diferente trato que reciben los unos y los otros. Es un punto de vista en que conviene colocarse para juzgar de los desarrollos que consiente la contribución especial sobre la industria.

Digitized by Google

XVII

Impuestos sobre las minas.—Veinte por 100 de propios.—Diez por 100 de aprovechamientos forestales.

I. Conocemos ya las vicisitudes de la legislación minera, porque hemos tenido necesidad de indicarlas al hablar de las propiedades del Estado [1].

La minería ejercida por los particulares vino contribuyendo con un tanto proporcionado á sus beneficios, hasta que el decreto de 4 de Julio de 1825 estableció el pago de una contribución anual de 1.000 reales por cada pertenencia de 200 varas de longitud y 100 de latitud, mas 500 reales por cada 100 varas cuadradas que ocupasen las oficinas de beneficio, exigiendo al mismo tiempo un 5 por 100 sobre el valor total de los minerales beneficiados. Las leyes de 11 de Abril de 1849 y de 6 de Julio de 1859 mantuvieron esos dos impuestos, si bien la última de ellas disminuyó considerablemente el canon y bajó al 3 por 100 el derecho sobre los productos brutos de las minas. La ley de 4 de Marzo de 1868 conservó también el canon, pero suprimió el impuesto del 3 por 100, autorizando en su lugar la exacción de derechos que no excediesen de un 3 por 100 sobre la exportación de los productos mineros. El decreto de 29 de Diciembre de 1868 redujo la imposición sobre las minas á un canon por hectárea, que variaba desde 2 hasta 15 escudos. La

[1] Capítulo III de esta misma sección.

Digitized by Google

ley de 24 de Julio de 1871 modificó estos derechos, y el decreto de 2 de Octubre de 1873 creó un impuesto transitorio de 3 por 100 sobre el producto líquido en las minas de hierro y hulla y de 5 por 100 en las de cualquiera otra sustancia. Este 5 por 100 se recargó todavía en una novena parte por el presupuesto de 26 de Junio de 1874; pero la ley de 21 de Julio de 1876 suprimió el impuesto extraordinario, creando en su lugar el de 1 por 100 sobre el producto bruto de la riqueza minera y autorizando al Gobierno para arrendarle, cosa en que insistió el presupuesto de 1877.

Otra vez suprimió la ley de 31 de Diciembre de 1881 el derecho sobre los productos de la minería, duplicando en cambio el canon de superficie; mas esta reforma perjudicaba á las minas que, por la clase del mineral, los carbones y hierro, verbigracia, ó por la pobreza del criadero, necesitan muy grandes superficies, y dió lugar á quejas atendidas por la ley de 25 de Julio de 1883, que fijó el canon por hectárea en 10 pesetas para las minas de piedras preciosas y sustancias metalíferas, á excepción del hierro, comprendidas en la tercera sección de las que establece el decreto de 1868, y en 4 pesetas para las minas de hierro, combustibles, escoriales, terrenos matalíferos y demás sustancias de la segunda y tercera sección, restableciendo al mismo tiempo el derecho del 1 por 100 sobre los productos brutos. Cóbranse hoy esos impuestos conforme al decreto de 9 de Abril, instrucción de 1.° de Agosto y real orden de 21 del mismo mes de 1889. Las oficinas de Hacienda llevan la estadística minera con los datos que deben facilitar los gobernadores de provincia y los ingenieros jefes de los distritos. El canon de superficie se hace efectivo trimestralmente por los recaudadores y agentes ejecutivos. Los dueños de minas han de presentar en los diez primeros días de cada trimestre relación de los productos que obtienen, y sin perjuicio de las comprobaciones que estime necesarias, la administración de contribuciones de la provin-

Digitized by Google

cia fija y recauda por sí misma el impuesto del 1 por 100. Las concesiones mineras caducan, por falta de abono de los derechos de superficie, en el término de quince días á contar desde la conminación al pago.

Los rendimientos de la imposición sobre las minas fueron 972.800 pesetas el año de 1849, se acercaron á 2 millones el año de 1859, decrecieron luego, no volviendo á alcanzar ese guarismo hasta el ejercicio de 1882-83, y hoy se fijan en 2.250.000. La administración del impuesto no origina otro gasto que el de 54.000 pesetas, invertidas en el premio de cobranza, impresiones y otros semejantes.

También aquí tenemos que registrar ocultaciones de mucha importancia, que no han logrado evitarse con los diversos sistemas de arriendos y encabezamientos aplicados al impuesto. La recaudación del canon de superficie no encuentra más obstáculos que la incuria administrativa; pero la del tanto por 100 sobre la producción presenta ya otras dificultades, que sólo en parte han logrado dominarse, desde que por la ley de presupuestos de 1887 intervienen los ingenieros de minas en la administración del impuesto.

Preferible sería, no obstante, abolir los impuestos especiales y sujetar la propiedad minera á la contribución territorial. La posesión de bienes inmuebles, sea cualquiera la naturaleza de éstos y las aplicaciones que reciban, debe estar equiparada para los efectos del impuesto, y lo único que ha de variar en cada caso son los procedimientos que se empleen para la evaluación de la renta líquida. Si los derechos actuales gravan más las utilidades de la minería que las de la agricultura, se comete una injusticia con aquella industria, y si, al contrario, representan un tanto por 100 menor, se da lugar á un privilegio que no tiene fundamento. Una imposición especial y más cuantiosa es natural en tanto que se admite la *regalía* del Estado; pero ha debido desaparecer desde el momento mismo en que nuestro derecho admi-

Digitized by Google

nistrativo ha reconocido la propiedad de los inventores.

II. Los *bienes de propios* ó *tierras del común* conociéronse ya en la época de los romanos, y alcanzaron entonces grande importancia. Durante la Reconquista los pueblos adquirieron extensas propiedades, que los monarcas y aun los nobles les cedían para premiar sus esfuerzos en la guerra contra los infieles. Esta considerable masa de riqueza, aumentada con las adquisiciones que por diversos títulos hicieron luego los municipios, no era, sin embargo, manejada con la pureza y el orden necesarios, y para normalizar su administración se dictaron numerosas disposiciones desde la época de los Reyes Católicos, señaladamente por Felipe V y Fernando VI. Carlos III mostró el interés que le inspiraban la conservación y el buen empleo de tales bienes con una instrucción, fecha 30 de Julio de 1760, que los sujetaba á la fiscalización del Consejo de Castilla y les imponía el abono de dos reales y ocho maravedises por 100 de sus rendimientos íntegros para atender á los gastos de las oficinas que se crearon. Diez años más tarde, la real cédula de 26 de Mayo de 1770 [1] estableció las reglas que habían de seguirse para el aprovechamiento de los propios y su distribución á los vecinos mediante el pago de un canon módico.

Los apuros del Erario hicieron que más de una vez se acudiese á la venta de los propios para atender al pago de la deuda y á otras obligaciones. Sucesivamente se impuso sobre tales bienes hasta un 5 por 100 con destino á la construcción de una escuela de veterinaria, del edificio de los Consejos y de los hospitales de Madrid, y luego se los recargó con un nuevo 10 por 100 aplicado á la recogida de los vales reales. En 1818 el decreto de 5 de Agosto sobre arreglo de la deuda elevó la contribución al tipo de 20 por 100, que ha continuado después y ha servido para darla nombre.

---

[1] Es la ley 17, título XXV, libro 7.º de la Novísima Recopilación.

Digitized by Google

Un real decreto de 10 de Setiembre de 1852 mandó reservar al Estado el 20 por 100 de las enajenaciones de propios, que antes no contribuían, y este principio fué aceptado por las leyes desamortizadoras, consignándose en la de 1.° de Mayo de 1855 que pertenecía á la nación el 20 por 100 de los bienes de los pueblos. Á medida, pues, que tales propiedades se sacan á la venta, el Estado dispone de la quinta parte del precio y adjudica á los municipios el 80 por 100 restante.

Enajenados ya en su mayor parte los bienes de propios y malamente administrados los que quedan, el impuesto, que nunca fué muy productivo, dió 330.000 pesetas en 1889-90, y sólo figura por 320.000 en el presupuesto corriente.

Diremos, sin embargo, que para este efecto se entiende que son bienes de propios todas las rentas que provengan del dominio directo ó útil, ó de los dos á la vez, de cualesquiera propiedades rústicas ó urbanas correspondientes al común de un pueblo, y que el 20 por 100 se cobra de los productos íntegros, después de bajado el importe de las contribuciones á que esas fincas se hallan sujetas como propiedad particular.

Fácil es convenir en la arbitrariedad de esta imposición, porque nada justifica que la riqueza de los pueblos sea de peor condición y más gravada que la propia de los ciudadanos. Dedicado el producto de tales bienes á las necesidades municipales, es decir, á fines que son ya jurídicos ó políticos, su obligación para con el Estado podrá ser igual, pero nunca mayor que la señalada á las propiedades restantes de la misma clase. Además, el tipo de ese impuesto especial, que recae sobre los ordinarios, es por sí mismo abusivo, y clara es también la injusticia que ha cometido el Estado capitalizando la contribución para atribuirse una parte de la propiedad afecta, según hemos indicado y tendremos ocasión de repetir cuando de la desamortización nos ocupemos.

III. La ley de 11 de Julio de 1877, que mandó llevar

Digitized by Google

á cabo la repoblación de los montes, creó para atender á sus gastos un arbitrio del 10 por 100 sobre todos los aprovechamientos forestales, aunque sean gratuitos para los pueblos, sin otra excepción que los pastos y bellota de las dehesas boyales.

El reglamento de 18 de Enero de 1878 y la real orden de 31 de Marzo de 1891 determinan que ese 10 por 100 debe hacerse efectivo al conceder la licencia para los aprovechamientos y que los municipios serán responsables de él en el caso de no satisfacerle los rematantes. Según circular fecha 21 de Abril de 1891, el 10 por 100 debe cobrarse sobre el total importe de los aprovechamientos y sin deducir lo que por el 20 por 100 de propios haya de percibir el Estado.

Esta imposición, sin embargo, no da lugar á un verdadero ingreso, sino á la minoración de ciertos gastos, porque todo lo que se recauda en virtud de ella ha de dedicarse, con arreglo á la ley de presupuestos, al servicio de repoblación y mejora de los montes. Se cobraron por este concepto 696.425 pesetas en 1889-90 y ahora se presuponen 896.000.

Digitized by Google

XVIII

Impuesto sobre sueldos y asignaciones.

Antiguo es entre nosotros el empleo del arbitrio que consiste en reducir de uno ó de otro modo los haberes satisfechos por el Estado á las clases que de él dependen. Los monarcas de la casa de Austria, que echaron mano de todo, acudieron frecuentemente é ese recurso, y Felipe IV, no contento con las rebajas extraordinarias de los sueldos, estableció una de carácter permanente, haciendo extensivos á la concesión de todos los destinos públicos los derechos de *media anata,* exigidos á los títulos del reino.

Mantuviéronse sin interrupción las medias anatas hasta que fueron suprimidas por las Cortes en decreto de 9 de Noviembre de 1820, y vueltas á establecer en 1823, quedaron definitivamente abolidas por las leyes de prepuestos de 1835 y 1845 [1]. Los descuentos de sueldos practicados, sobre todo por Felipe V en los primeros años y por Carlos IV en los últimos del siglo pasado, han sido casi continuos en el actual, y han acabado por convertirse en un impuesto, cuyas bases se modificaron varias veces, pero que subsiste desde hace 24 años. La Junta central se vió obligada á imponer, por decreto de 6 de

[1] Una real orden de 25 de Setiembre de 1845 afirma que fué la segunda de esas leyes la que suprimió el gravamen; pero otra de 26 de Noviembre de 1848 declaró que había sido ya abolido por la primera de ellas.

Digitized by Google

Diciembre de 1809, el descuento de los sueldos, sin perjuicio de la rebaja que hubo de hacer luego en ellos; Fernando VII, en 1817, le redujo al 4 por 100 para los haberes mayores de 12.000 reales; en 1820 volvió á hacerse progresivo desde 5 al 30 por 100; en 1835 se impuso una reducción del 3 al 25 por 100 á las pensiones, que en 1836 se extendió á los haberes activos; en 1848 se mandó contribuir á todos los que cobraban del Tesoro con una mensualidad por vía de *donativo forzoso*; en 1849 y 50 la rebaja fué de un mes para los activos y de dos para las clases pasivas, y en 1851 se volvió al descuento gradual del 6 al 20 por 100 para los funcionarios activos, fijándose el uniforme de 15 por 100 para las clases pasivas. En 1855 se subió el máximum hasta el 25 por 100, y al año siguiente se rebajó al 13.

El real decreto de 23 de Febrero de 1857 restableció el pago íntegro de todos los haberes, mas no pasó mucho tiempo sin que el descuento reapareciese con la ley de presupuestos, fecha 29 de Junio de 1867, que creó el *impuesto de 5 por 100 sobre rentas, sueldos, haberes y asignaciones*. Este gravamen se elevó al 10 por 100, según la orden de 20 de Enero de 1870, confirmada luego en el presupuesto; por real decreto de 28 de Setiembre de 1871 se hizo progresivo para las clases civiles desde el 12 al 20 por 100; se recargó en una *novena* parte, según la ley de 26 de Junio de 1874, á los funcionarios del orden civil y á los militares, desde la categoría de brigadier en adelante, y en el presupuesto de 21 de Julio de 1876 se arregló á una escala de 15 á 25 por 100, exceptuando á los militares del aumento, y sometiendo á este último tipo los haberes pasivos, sin excepción. Puso término á esta verdadera enormidad la ley de 31 de Diciembre de 1881, que limitó el descuento al 10 por 100, y constituye la legislación vigente, con las modificaciones que luego indicaremos.

En su origen, y conforme á la ley de 1867, el impuesto actual se propuso gravar todas las rentas que no pro-

Digitized by Google

cediesen de los bienes inmuebles ó del ejercicio de la industria, y afectaba, por consiguiente, no sólo á los sueldos y asignaciones pagadas por el Tesoro, sino también á los intereses percibidos por los acreedores del Estado, de las provincias y municipios, á las clases remuneradas por los presupuestos provinciales y municipales, á los beneficios repartidos entre sus accionistas por los Bancos y sociedades no fabriles, á las rentas cobradas por los acreedores de esos establecimientos, á los sueldos abonados por éstos á funcionarios nombrados por el Gobierno, y finalmente, á las dos terceras partes de los honorarios devengados por los registradores de la propiedad. No se exceptuaron del descuento más que las religiosas, hermanas de la caridad y clases de tropa, la deuda exterior y las obligaciones emitidas por las compañías de ferrocarriles y de canales de riego. Pero incluídos los dividendos de las sociedades anónimas en las tarifas de la contribución industrial, á virtud de la ley de 8 de Junio de 1870, y abolido también el descuento respecto de la deuda, al hacerse la reducción de sus intereses en 1876 y las conversiones posteriores al 4 por 100, el impuesto perdió el carácter que antes tenía, y desde la ley de 1881 se limita á los *sueldos y asignaciones* del Estado y de las corporaciones locales. Los conceptos por que se exige son los siguientes: sueldos del Estado, donativo del clero y monjas, sueldos de empleados provinciales y municipales, cargas de justicia y honorarios de los registradores de la propiedad, y hemos de decir algo acerca de cada uno de ellos, porque no son iguales sus condiciones.

El impuesto sobre los sueldos del Estado es de 10 por 100, y comprende á todos los haberes, sin más excepción que los de las clases militares que sirvan en cuerpo activo, hasta coronel inclusive [1], á las multas ó derechos

[1] La legislación de 1881 no exceptuaba más que á las clases de tropa; pero el presupuesto de 1885-86 ha extendido el privilegio á los jefes y oficiales de los institutos armados.

Digitized by Google

que perciban los investigadores de contribuciones y propiedades del Estado, al 25 por 100 del premio de expendición de efectos estancados, al 50 por 100 de comisión por la venta de billetes de la lotería y á los sueldos pagados por sociedades y compañías á funcionarios de nombramiento del Gobierno.

El *donativo del clero y monjas*, que somete estas clases á la misma imposición del 10 por 100, sólo ofrece de notable la manera de exigirle. Cuando se establece el descuento se invita á los que perciben dotaciones eclesiásticas para que acepten la rebaja, y en tanto que no acceden al *donativo*, no se les satisface el resto de sus haberes. Es un curioso modo de *guardar las formas*.

Los *empleados provinciales y municipales* pagan el impuesto con tal que sus haberes lleguen á 1.000 pesetas, sin otra excepción que la de los maestros de instrucción primaria.

Las *cargas de justicia*, que han sido objeto de repetidos gravámenes especiales, están sometidas hoy al 10 por 100 del impuesto general.

Los antiguos *contadores de hipotecas* pagaban al Estado el 33 por 100 de sus honorarios. Creados los actuales registradores de la propiedad por la ley hipotecaria, percibieron íntegros los derechos que devengaban en el desempeño de su cargo hasta que en 1867 se les sometió al descuento de 5 por 100, y luego por decreto de 6 de Diciembre del mismo año se les impuso además un 35 por 100 de la cantidad en que sus honorarios excediesen al sueldo de los jueces de primera instancia, á quienes están asimilados. Este impuesto se redujo al 15 en 1869 y se limitó á las dos terceras partes de los honorarios en 1872. La reforma de 1881 abolió el impuesto especial y declaró sujetos al descuento de 10 por 100 las dos terceras partes de los honorarios devengados por los registradores, calculando que el otro tercio es absorbido por los gastos de personal y material de su oficina; pero en el presupuesto de 1885 se agregó á ese 10 por 100 una im-

Digitized by Google

posición sobre la totalidad de los honorarios de 6 por 100 para los registradores de primera y segunda clase, de 5 para los de tercera y de 4 para los de cuarta, que no percibían asignación del Tesoro. El importe de este aumento se destinaba á subvencionar los registros cuyos rendimientos no lleguen á 3.000 pesetas, hasta completar esta suma y á costear los libros que antes abonaban separamente dichos funcionarios.

La ley de presupuestos de 1887 ha refundido esas imposiciones en una que se exige sobre las dos terceras partes de los honorarios, en esta forma: el 16 por 100 á los registradores de primera y segunda clase, el 15 por 100 á los de tercera y el 14 á los de cuarta que no tengan asignación del Estado.

El impuesto sobre los sueldos del Estado y cargas de justicia se descuenta al hacer efectivas las consignaciones; el de los funcionarios provinciales y municipales de sociedades y registradores, mediante certificación, que aquellas corporaciones y estos funcionarios han de presentar á la Administración de los haberes que satisfacen y de los honorarios que cobran respectivamente. La ocultación de rentas sometidas al impuesto se castiga con multa del 25 por 100 de la cantidad defraudada.

Antes se detallaba en el presupuesto el rendimiento de cada uno de los conceptos indicados; pero ahora sólo hay una partida de 18.142.110 pesetas que comprende todos los sueldos, cargas de justicia y honorarios de registradores, y otra de 3 millones por el *donativo* del clero y de las monjas.

Este considerable ingreso ofrece por otra parte la ventaja de no dar lugar á gastos especiales de recaudación; pero no son estos motivos suficientes, según nuestro criterio, para que se admita como legítimo un arbitrio.

El impuesto sobre los haberes que paga el Estado es por lo menos una complicación administrativa innecesaria y un ramo de la contabilidad enteramente inútil. Bueno que al fijar los sueldos se tenga en cuenta la obliga-

Digitized by Google

ción en que se halla el funcionario de contribuir á las cargas públicas; pero una vez fijada la retribución, debe abonársele por completo. No se concibe el señalamiento de dotaciones excesivas para tener el gusto de rebajarlas con el descuento, y se comprende menos todavía que siendo de ordinario la retribución del empleado mezquina ó insuficiente, venga además á ser objeto de imposición.

El descuento sólo es aceptable con el carácter de recurso extraordinario, cuando el agricultor y el industrial sufren un recargo transitorio de las contribuciones normales, en aquellos momentos de general penuria que exigen inevitables sacrificios á las clases todas del Estado; mas aun para este caso hay que tomar en cuenta que la imposición de los sueldos *no se difunde* y que el aumento de los otros tributos lesiona sin defensa al que no tiene más recurso que los haberes devengados del Tesoro público. Por eso el tipo del descuento ha de ser siempre menor que el adoptado para recargar las contribuciones ordinarias.

En suma, el impuesto ordinario que corresponde satisfacer al empleado público debe estar computado ya en la retribución que se le asigna; y á título de contribución extraordinaria, en las circunstancias en que éstas pueden justificarse, sólo es lícito exigirle un gravamen ligero y transitorio.

Estas consideraciones sólo en parte son aplicables á los registradores de la propiedad, únicos funcionarios que no perciben su retribución directamente del Estado; en tanto que, como debe hacerse, no se les señala un sueldo fijo, cobrándose el Estado sus servicios por medio del sello público, es natural que se descuente á los que obtienen grandes emolumentos lo necesario para establecer una nivelación proporcionada en las dotaciones y como legítimo provecho para el fisco.

Respecto de los empleados provinciales y municipales, ya que no figuren en las tarifas del subsidio, porque

Digitized by Google

el impuesto puede recaudarse de ellos en otra forma más cómoda, debieran adoptarse las mismas bases de imposición á que se sujetan los dependientes de corporaciones y sociedades privadas.

Las cargas de justicia rechazan también un gravamen de carácter permanente, y al otorgarlas es cuando debe hacerse el descuento que les corresponda sufrir como materia imponible.

Señalaremos, por último, la injustificada anomalía que resulta de no exigir el impuesto á las dotaciones de la casa real. Es verdad que en el preámbulo del decreto de 22 de Abril de 1876, que propuso á las Cortes la actual asignación de la corona, se decía que, atendiendo á los fuertes descuentos establecidos sobre los sueldos del Estado, se rebajaban las antiguas dotaciones, en lugar de restablecerlas para exigirles luego ese descuento; pero no es menos cierto que ni en el proyecto ni en el texto de la ley de 26 de Julio hay disposición alguna que declare esa excepción de los terminantes preceptos que repetidas veces han establecido el impuesto. Fué, por otra parte, bien poco hábil el pretexto elegido, porque si las dotaciones de que nos ocupamos se fijaron teniendo en cuenta el descuento máximo de 20 por 100 que regía en Abril de 1876, cuando tres meses después se elevó hasta el 25, el aumento debió alcanzar á la casa real, así como ésta viene siendo perjudicada desde que el impuesto se redujo al 10, y lo sería más aún el día en que se suprimiera, porque ella seguiría sufriendo sus consecuencias. Lo que hay aquí es un privilegio insostenible en favor de las más altas asignaciones que satisface el Tesoro público, cuando sin contemplación alguna se cercenan hasta las más exiguas y sagradas.

Digitized by Google

XIX

Impuestos indirectos.—El de derechos reales y trasmisión de bienes.

Atribúyese la creación del primer impuesto de este género al emperador Augusto, que estableció el derecho de una *vigésima* sobre las herencias y legados, y durante la Edad Media, lo mismo las trasmisiones de bienes *inter-vivos* que las por causa de muerte estuvieron sujetas al pago de *laudemios, minciones, mañerias* y otras gabelas semejantes, todas de índole feudal.

La existencia de esos derechos, la introducción de la alcabala y la falta de notoriedad en la circulación de la riqueza, impidieron, sin duda, que antes se estableciese el impuesto que va á ocuparnos. Ello es que no se crea, ó por lo menos no se consolida hasta nuestros días, cuando los derechos señoriales y las alcabalas han desaparecido y la adopción de los *registros* públicos permite seguir los movimientos de la propiedad inmueble, que es la que principalmente le soporta, pues si se cobraron algunos derechos en los antiguos oficios de hipotecas, establecidos por Carlos I en 1539, y que restauró Carlos III en 1768, era no más que como en pago de las inscripciones y para el sostenimiento de aquellas oficinas. Á fines del siglo último, en los años de 1792 y 98, se estableció, entre otros arbitrios destinados á la caja de amortización, un impuesto de *registro* sobre los bienes que se vin-

Digitized by Google

culasen y las herencias trasversales, que desapareció con la invasión francesa. Las Cortes de 1821 le restablecieron con derechos proporcionales en unos casos, y en otros fijos; pero fué tan mal acogido, que hubo de abandonársele al año siguiente. Otra vez, en 1829, se exigió el medio por 100 del capital en las traslaciones de bienes inmuebles hechas por contrato y un impuesto gradual que llegaba hasta el 12 en las sucesiones hereditarias; pero la ley de presupuestos de 1835 derogó esas disposiciones relativas á las herencias y mandó que se volviese á la legislación del siglo pasado.

Por último, la ley de 23 de Mayo de 1845, que es la que definitivamente organizó el impuesto, decía en su artículo 10: «Se aprueba el establecimiento de un derecho de hipotecas sobre las bases que acompañan con la letra *E*, en el cual se refunde el que actualmente existe.»

Sujetáronse á este gravamen todas las trasmisiones de bienes inmuebles, los arriendos y subarriendos de los mismos y las imposiciones ó redenciones de censos ú otras cargas, y la tarifa señaló derechos que variaban desde 25 céntimos por 100, exigidos á los arrendamientos, hasta el 8 por 100 que debían pagar las herencias y legados de extraños ó parientes más alla del cuarto grado. Las únicas excepciones admitidas eran: las herencias en la línea recta, las adquisiciones del Estado y la viudedad foral aragonesa. Un decreto de aquella misma fecha determinó cómo habían de llevarse los registros de hipotecas, las formalidades que habían de observarse para la liquidación del impuesto y las penas en que incurrían los particulares y funcionarios en los casos de defraudación.

Reformado varias veces el derecho de hipotecas, señaladamente por el decreto de 26 de Noviembre de 1852, que sometió al pago la viudedad foral y los contratos que versaran sobre la mitad reservable de vínculos y mayorazgos, declarando á la vez la exención de los arriendos, la ley de 25 de Noviembre de 1859 estableció el princi-

Digitized by Google

pio, que sin embargo no llegó á aplicarse por entonces, de extender el impuesto á las trasmisiones de bienes muebles en los mismos casos en que se exigía á los inmuebles, con la limitación de que el derecho no excediera á la mitad del que pagaban los bienes raíces.

La publicación de la ley hipotecaria de 8 de Febrero de 1861 vino á dar al impuesto de que tratamos una base más amplia y más precisa, y sobre todo medios de acción mucho más eficaces que los antes empleados. Aquella ley tan discutida, que tantos elogios mereció del mayor número de los críticos, y respecto de la cual hase operado luego una reacción desfavorable, olvidando en este como en otros puntos su propia naturaleza, se intrusó por el orden administrativo, hizo intervenir en la recaudación del impuesto á los registradores, obligándoles á exigir las cartas de pago correspondientes, y preparó el camino para que el decreto de 2 de Noviembre de 1861 pusiera este servicio á cargo de esos funcionarios, donde no hubiere empleados de la Hacienda.

En el presupuesto de 1864-65, ley de 15 de Junio de aquel año, se recargaron los derechos, elevándolos al tipo máximo del 10 por 100, y se impusieron las herencias directas y la trasmisión de los bienes semovientes y muebles en las sucesiones hereditarias con la mitad de la cuota señalada á las raíces, sin más excepción que la del mobiliario y alhajas de uso particular.

La ley de 29 de Junio de 1867 cambió la antigua denominación por la más propia de *Impuestos sobre las traslaciones de dominio*, y el presupuesto de 29 de Mayo de 1868 mejoró la organización del ramo, que estaba muy descuidada, encomendando la liquidación á los registradores de la propiedad y la administración á un cuerpo facultativo que se llamó de *Oficiales letrados de Hacienda*.

Con estos precedentes y los elementos que sucesivamente fueron poniéndose á su servicio, el impuesto estaba llamado á nuevos desarrollos, que alcanzó en efecto por la ley de 26 de Diciembre de 1872, la cual le dió el

Digitized by Google

nombre que ahora lleva, aumentó las tarifas y ha servido de base á la legislación vigente contenida en la ley y reglamento, que tienen ambos la fecha de 31 de Diciembre de 1881.

En su virtud, contribuyen al impuesto de derechos reales y trasmisión de bienes:

I. Las traslaciones de dominio de bienes inmuebles y las de derechos reales sobre los mismos.

II. La constitución, reconocimiento, modificación ó extinción de derechos reales afectos á los bienes inmuebles.

III. Las trasmisiones de dominio de bienes muebles que se verifiquen por causa de muerte; y

IV. Las de igual naturaleza que se efectúen por consecuencia de actos judiciales ó administrativos, ó en virtud de contratos otorgados ante notario.

Los tipos generales adoptados para la imposición, que no podríamos detallar sin extendernos demasiado [1], son los siguientes:

La compraventa y todas las adquisiciones que se verifiquen por título equivalente satisfacen el 3 por 100.

Las sucesiones de todas clases, ya se verifiquen por herencia, legado ó donación *mortis causa*, y las donaciones *inter vivos*, pagan según el grado de parentesco por consanguinidad, y computado civilmente que medie entre el causante y el adquirente: el 1 por 100 entre ascendientes y descendientes legítimos; el 2 los ascendientes y descendientes naturales; el 3 los cónyuges; el 4 los colaterales de segundo grado; el 5 los de tercero; el 6 los de cuarto; el 7 los de quinto; el 8 desde el sexto al décimo; el 9 los de grados más distantes y los extraños, y el 12 por 100 las instituciones en favor del alma del testador.

Los bienes y derechos reales aportados en toda clase

---

[1] La tarifa comprende 354 conceptos diferentes, y los artículos del reglamento son 180.

Digitized by Google

de sociedades y las acciones que éstas emiten devengan el 0,50 por 100. Las *obligaciones* de compañías pagan á razón de 0,10 por 100, según la ley de presupuestos de 1887.

La constitución ó modificación de los derechos reales satisface el 3 por 100, exceptuándose la hipoteca, que sólo paga 0,50 al establecerse y desde 0,10 á 0,50 al extinguirse, según la duración que haya tenido. En favor de la Hacienda sólo abona 0,10.

El arrendamiento inscribible devenga 0,10 por 100 de la renta de un año, y las pensiones, el 2 las vitalicias y 0,10 las temporales por cada dos años de duración.

La traslación de bienes muebles ó semovientes en los casos antes indicados satisface el 1 por 100, si son definitivas ó perpetuas y 0,50 cuando son temporales.

Los préstamos consignados en acto judicial ó ante notario pagan 0,10 por 100, y este mismo derecho satisfacen la extinción legal de las servidumbres personales y reales, las permutas de fincas rústicas menores de tres hectáreas, las aportaciones hechas por los cónyuges al constituirse la sociedad legal, la adjudicación por vía de sucesión del ajuar de casa y de las ropas de uso personal, las de bienes inmuebles y derechos reales, realizadas por los establecimientos públicos de beneficencia é instrucción, las que hagan los ayuntamientos y provincias para el ensanche de las vías públicas, las compras y las primeras enajenaciones y sucesiones directas de los bienes que constituyan colonias agrícolas, las adjudicaciones de los bienes desamortizados, las redenciones de los censos de igual procedencia, los adjudicaciones que en virtud de expropiación hagan las empresas de ferrocarriles y canales y la cesión de sus derechos en cualquier forma, las trasmisiones verificadas con arreglo al convenio de 1867 sobre capellanías colativas y fundaciones análogas y las de templos católicos, las concesiones de aprovechamiento de aguas y los contratos que sobre ellas

Digitized by Google

otorguen el Estado, las provincias y los municipios, y finalmente, las hipotecas para garantía del precio en las ventas.

Sólo el Estado gozará exención del impuesto por las adquisiciones de bienes ó derechos reales que se verifiquen en su favor.

Todo documento del que resulte trasmisión de bienes ó contrato debe presentarse en las oficinas liquidadoras de este impuesto dentro de los términos siguientes: treinta días contados desde el otorgamiento en España para escrituras de contratos y actos públicos; ocho meses para los otorgados en otra nación de Europa; dos años para las de Africa y América y tres si procedieren del Asia; los títulos relativos á herencia se presentarán dentro de los seis meses á contar desde el fallecimiento del causante, y este plazo se prorroga por igual tiempo á solicitud de los interesados. Esos términos se amplían respectivamente á nueve meses y año y medio, si el fallecimiento ocurriere en otra nación de Europa, á un año y dos años si hubiere tenido lugar en Africa ó América, y á un año y medio y tres años si se verifica en Asia. El ministro de Hacienda puede conceder prórrogas, pero todas ellas imponen la obligación de satisfacer un 6 por 100 anual del importe de los derechos.

El impuesto se exige sobre el valor líquido de los bienes deducidas las cargas que los afecten y las deudas que aparezcan en las sucesiones. La Administración puede comprobar siempre el valor de los bienes ó derechos; pero en las trasmisiones por título oneroso sólo tiene lugar la comprobación cuando se presumen fundadamente ocultaciones. En las herencias se verificará siempre consultando los datos del amillaramiento y acudiendo, en último caso, á la tasación pericial.

El pago del impuesto ha de hacerse dentro de los diez y seis días siguientes á la presentación del documento, y cuando hubiere comprobación de valores, á los ocho días de verificada la liquidación. El ministro de Hacien-

Digitized by Google

da puede prorrogar hasta dos años el plazo, cuando el derecho exceda del 3 por 100.

La administración del impuesto *corre privativamente* á cargo de los abogados del Estado, y estos funcionarios son los que hacen la liquidación en las capitales de provincia; en los partidos liquidan los registradores de la propiedad, cuyo servicio se remunera con el 1,50 por 100 de la recaudación y módicos honorarios por el examen y notas de los documentos [1].

Una vez liquidado el impuesto, se hace efectivo por la via de apremio, y de igual medio se vale la Administración para obligar á la presentación de documentos ó declaración de valores, cuando haya terminado el plazo legal para efectuarlo. Los jueces, alcaldes, registradores, notarios y escribanos están obligados á facilitar datos que sirvan para hacer efectiva la exacción de los derechos.

Los contribuyentes morosos pagarán siempre el interés de los derechos á razón del 6 por 100, é incurrirán, por la falta de presentación en tiempo de los documentos, en la multa de un 10 por 100 sobre la cuota líquida, si la satisfacen dentro de un término igual al del plazo ya trascurrido, y en la de un 25 por 100 si no la pagasen hasta después de haber pasado ese doble término. Los perdones generales de esas multas no pueden otorgarse sino en virtud de una ley, y anualmente vienen haciéndolo las de presupuestos, y los individuales los concede el ministro de Hacienda, salva en el primer caso la parte de multa que corresponde al denunciador, y en el segundo la que se señala á los liquidadores. También incurren en multa las autoridades y funcionarios que deben auxiliar á la Administración en el cobro del impuesto. Las multas contra particulares las impone el delegado de Hacienda y el ministro del ramo las que se señalan á los funcionarios.

---

[1] Real decreto é instrucción de 16 de Marzo de 1886.

Digitized by Google

Las Provincias Vascongadas deben satisfacer en equivalencia del impuesto de derechos reales, conforme á la ley de presupuestos de 1887, las cantidades siguientes: Álava, 15.030 pesetas; Guipúzcoa, 60.564, y 95.512 Vizcaya.

Los ingresos obtenidos del impuesto fueron en 1846 de 4.250.000 pesetas; ascendieron á 8 millones en 1860, en 1874-75 llegaron á los 16, en 1880-81 sumaron ya 24 millones, en 1889-90 cerca de 30 y para 1890-91 se han calculado en 28 millones y medio.

Este considerable desarrollo de los productos no corresponde, sin embargo, al que sucesivamente han venido teniendo las bases de imposición, y es bien seguro que si las tarifas se aplicasen con exactitud, los rendimientos serían mucho mayores todavía. La administración del impuesto, difícil porque supone la calificación jurídica de los conceptos gravados y una investigación minuciosa, tanto acerca de los actos mismos como en lo que concierne al valor real de las trasmisiones y contratos, deja mucho que desear, y es indudable que tolera grandes ocultaciones. La liquidación mejoró mucho cuando se confió á los registradores de la propiedad; pero estos funcionarios, apesar de su competencia, no tienen buenas condiciones para recaudadores y dependientes de la Hacienda, y los abogados del Estado que administran el impuesto no son en el número necesario, dedicados como se hallan á otros diversos servicios, para prestar á este ramo toda la atención que ha menester.

No creemos, sin embargo, que deban pedirse mayores rendimientos al impuesto, porque juzgamos insostenibles las bases con que se halla establecido. Sin insistir en la consideración general, que ya tenemos hecha del asunto [1], diremos acerca de la legislación española que es excesiva la extensión dada á este impuesto y muy altos los tipos con que se exige. Llevar un 3 por 100 á la ri-

[1] Tomo I, cap. XVIII.

Digitized by Google

queza inmueble, que se trasmite por contrato, cuando en el mayor número de los casos apenas se obtiene de ella ese mismo tanto de beneficio anual, es en verdad exorbitante, como lo son también los derechos sobre las herencias y legados, cuya progresión es demasiado rápida. Si la investigación de los actos gravados estuviera bien organizada y la administración fuese mejor, el aumento de los productos permitiría acometer desde luego y sin quebranto inmediato del presupuesto la reforma de esta imposición, que debiera consistir en rebajar primero y abolir después los derechos sobre las trasmisiones por título oneroso, para ir en último término aliviando sucesivamente el gravamen de las adquisiciones lucrativas hasta que fuera posible renunciar á este ingreso por completo, según reclaman de acuerdo como siempre las pretensiones de la justicia y las conveniencias económicas.

Advertiremos para concluir que, si los derechos reales han venido clasificándose entre las contribuciones directas, no es porque se haya desconocido su manifiesta naturaleza de impuesto sobre la circulación, sino porque se acudió á ese medio para evitar los efectos de la prescripción contenida en real decreto de 20 de Setiembre de 1852, que negaba el recurso contencioso-administrativo á las reclamaciones originadas por los *impuestos indirectos*. Ese motivo ha desaparecido desde que la ley de 31 de Diciembre de 1881 declara procedente la vía contenciosa en todos los ramos de la hacienda pública, y nada se opone ya á que el impuesto de derechos reales recobre en nuestra legislación su verdadero carácter.

Digitized by Google

XX

Impuesto de timbre ó sello del Estado.

Hemos hablado ya del origen de este impuesto [1], nacido con la pragmática de Felipe IV, fecha 15 de Diciembre de 1636, que es la ley 1.ª, tít. XXIV, libro X de la Novísima Recopilación. Las cuatro clases de papel sellado que entonces se crearon eran de precios módicos, y el más caro no costaba sino 8 reales por pliego. Introdújose al año siguiente el papel de oficio ó para pobres, y ya no se hizo novedad en esta renta hasta 1707, en que Felipe V duplicó el valor del timbre y extendió su uso al reino de Aragón.

Otra vez dobló Carlos IV el precio de los sellos del Estado en 1794, con lo cual llegó á valer el primero 32 reales. Fernando VII crea en 1824 el papel de ilustres al precio de 60 reales pliego, y sienta ya las bases para sujetar al impuesto los documentos de giro, si bien esta reforma no se consumó hasta la ley de 26 de Mayo de 1835. La introducción del *papel de multas* en 1848 precede á las interesantes innovaciones que planteó el real decreto de 8 de Agosto de 1851 con el sello de *reintegro*, el papel de *pólizas* y la sustitución de los derechos procesales con el empleo del timbre. Subsistió esa legislación hasta el decreto de 12 de Setiembre de 1861, que aumentó los precios del papel y fijó en nueve el número de sus clases, y

---

[1] Página 387 del tomo primero y 76 de este segundo.

Digitized by Google

después de muchas alteraciones parciales hechas en él, fué derogado por la ley y reglamento vigentes de 31 de Diciembre de 1881.

Rige esa ley por autorización de las Cortes y con el carácter de *provisional*, pues el Gobierno quedó obligado á presentar un proyecto definitivo, antes de que comenzaran á regir los presupuestos de 1884-85, con las modificaciones y enmiendas que aconsejase la práctica. Este precepto se cumplió en cierto modo con la presentación á las Cortes en 25 de Enero de 1885 de un proyecto, cuyo preámbulo decía que, si bien no intentaba novedades sustanciales, esperaba alcanzar mejoras importantes, porque había tenido en cuenta las lecciones de la experiencia de tres años para subsanar las omisiones advertidas, extender el impuesto á algunos casos nuevos, suavizar las cuotas y las penas que resultaron demasiado duras, dar claridad á la legislación, unificarla y perfeccionar la distribución de las materias con objeto de hacer más fácil su conocimiento y su consulta. Este proyecto quedó en tal, y basta, por consiguiente, la indicación que de él hacemos.

La ley provisional, que sin duda ha de estar en vigor por mucho tiempo, es muy extensa, contiene 202 artículos y su reglamento 114; daremos, pues, noticia solamente de lo más sustancial que se refiere á nuestro objeto.

Las miras con que se hizo la reforma se dirigían á extender la imposición sobre todos los actos susceptibles de sufrirla, á conseguir la proporcionalidad en el pago, que antes se detenía en un tipo máximo invariable, á refundir en las tarifas, suavizándole, el recargo transitorio de guerra establecido desde el 2 de Octubre de 1873, á unificar la multitud de disposiciones varias y discordantes que por espacio de veinte años habían venido acumulándose, y finalmente, á vigorizar la administración del impuesto con modificaciones en la fiscalización y la penalidad establecidas.

Digitized by Google

Dispuso la ley que el *impuesto del timbre* sustituyera á la antigua *renta del papel sellado,* y para realizar los propósitos que dejamos indicados, adoptó las siguientes bases: Un *tipo fijo,* que afectará principalmente á todos aquellos actos que no representen cantidad alguna, ni trasmisión de propiedad, y otro tipo proporcional al valor de la obligación ó de la propiedad á que se refiera. Una tarifa general y dos especiales para documentos de giro y pólizas de Bolsa. La tarifa general comprende 13 clases de papel sellado, la primera á 100 pesetas y la décimotercera, que es el timbre de oficio, á 10 céntimos. La tarifa para el giro contiene 22 clases, desde 10 céntimos que pagan los documentos cuyo valor no exceda de 250 pesetas, hasta el timbre de 50 pesetas que exige á la cuantía de 80.000,01 en adelante. La tarifa de pólizas de Bolsa distingue 9 clases, la primera de 25 céntimos para las operaciones menores de 25.000 pesetas y la novena de 15 pesetas para las transacciones que importen desde 1.000.000,01 en adelante. Hay además un papel de pagos al Estado con 11 clases, la primera á 100 pesetas y la undécima á 25 céntimos, un timbre móvil de 10 céntimos y los sellos de comunicaciones.

Veamos ahora cómo se aplica el sistema. La tarifa general se emplea: en los documentos otorgados ante notario, con el tipo proporcional, para el primer pliego de las copias de escrituras que tengan por principal objeto cantidad ó cosa valuable, y cuando el importe exceda de las 50.000 pesetas á que alcanza la escala establecida, se pagará, además del timbre de 100 pesetas, un derecho de 50 céntimos por cada 1.000 pesetas ó fracción de ellas; con tipo fijo en las escrituras de objeto no valuable, cuyo primer pliego será de 10 pesetas por regla general, que admite un número considerable de excepciones, á las que se marcan derechos que suben para unas á las 50 pesetas, y descienden en otras hasta el sello de 10 céntimos. En los documentos privados que constituyan, liberen, declaren ó noven obligaciones cuyo

Digitized by Google

importe exceda de 50 pesetas, se aplica la tarifa proporcional del mismo modo que en los instrumentos públicos, siempre que no se trate de contratos que tengan tipo especial determinado por la ley; el tipo fijo consiste en el timbre móvil de 10 céntimos que debe adherirse á toda clase de recibos, facturas y á un gran número de otros documentos que la ley señala en los arts. 29, 30 y 31. En los documentos administrativos, concesiones, licencias, certificaciones, solicitudes, etc., y en los libros de actas, cuentas, padrones, estadísticas, certificados y demás que autoricen las diputaciones y ayuntamientos, el tipo de imposición es siempre fijo. Las acciones y obligaciones de sociedades y pólizas de seguros están gravadas con el derecho proporcional; pagan el tipo fijo de 10 céntimos las cédulas hipotecarias y las acciones emitidas por escritura y que satisfagan el impuesto de derechos reales, y tienen gravamen también fijo los inventarios ó balances, las actas, los títulos de socios, directores y empleados de las sociedades. Los montes de piedad deben emplear el sello de 10 céntimos en la matriz de toda operación que llegue á 50 pesetas. Prescindimos de lo relativo á las actuaciones judiciales y á los títulos y diplomas, porque hemos dado en otro lugar idea de la aplicación que se hace en ellos de la tarifa general [1], y además porque aquí el sello no es sino un medio para recaudar derechos de la Hacienda, de otra naturaleza que el impuesto especial de que nos ocupamos.

Los documentos de giro comprendidos en la tarifa son las letras de cambios, libranzas á la orden, pagarés endosables, cartas órdenes de crédito, y cualesquiera otros que representen abono de cantidad en cuenta; se exceptúan los talones de cuenta corriente, que sólo llevarán el timbre de 10 céntimos. La proporcionalidad desde el último grado de la escala se obtiene con la exigencia de un

[1] Páginas 284 y 296 de este mismo tomo.

Digitized by Google

sello de 50 céntimos por cada 1.000 pesetas ó fracción de ellas que aumente el capital. El tipo fijo es de 10 céntimos para las libranzas del giro mutuo, y de 3 pesetas para las copias de los protestos.

Las pólizas de Bolsa se acomodan á la tarifa proporcional en las operaciones al contado y préstamo sobre efectos públicos; las de operaciones á plazo tienen el tipo fijo de una peseta. Los documentos de depósito con interés llevarán el timbre proporcional establecido para las operaciones de Bolsa al contado.

Los libros de comercio pagan á razón de 5 pesetas por la primera hoja y 10 céntimos por las sucesivas. Se entienden para este efecto comerciantes todos los que ejerzan en poblaciones de más de 5.000 habitantes una industria de las comprendidas en la extensa relación que acompa ña á ese precepto.

En los documentos relativos á elecciones se usará el timbre de oficio, y las rifas autorizadas pagarán 5 céntimos por cada billete.

El papel de pagos al Estado sirve para hacer efectivas las multas, y con él se pagan los servicios públicos retribuídos, á excepción de la justicia y las comunicaciones, que tienen sellos especiales. En dos *Apéndices* se agregan á la ley las tarifas del timbre de correos y telégrafos y del que deben llevar los documentos de aduanas.

Establece la ley en cada uno de sus capítulos, además del reintegro á que dan lugar las infracciones cometidas en el uso del timbre, una penalidad diversa que consiste en multas, cuyo mínimo es de 5 pesetas por sello, exigidas á los particulares que suscriban ó tengan en su poder documentos de los sujetos al timbre móvil de 10 céntimos; siendo la máxima la de 1.000 pesetas, que se impone á las sociedades mercantiles, corredores y agentes de Bolsa que no cumplen los preceptos que á ellos se refieren. La sanción más grave es precisamente la que se aplica á la infracción más ligera, pues el art. 32 dispone que no tengan en juicio valor alguno los documentos priva-

Digitized by Google

dos que no lleven el sello de 10 céntimos del año á que correspondan. Este castigo, desproporcionado á la falta, es además irritante, porque no se impone á las trasgresiones de la ley que tienen más importancia. ¿Puede aceptarse el principio de que se declare nulo todo documento que no se halle extendido en el papel sellado que la ley le marca? Ciertamente que no, y lo que sería injusto como regla, es inicuo como excepción en este caso. Las multas en que se incurre con ocasión del timbre no alcanzan á los herederos del que cometió la falta, los cuales sólo estarán obligados al pago del reintegro.

La fábrica nacional del timbre elabora los documentos necesarios para el impuesto, según las órdenes de la dirección general de Rentas estancadas, y hace conforme á ellas las convenientes remesas á provincias. Por real orden fecha 6 de Noviembre de 1889 se encomendó la venta de los efectos timbrados á las expendedurías de la Compañía Arrendataria de Tabacos, que deben hacer las sacas de las depositarías provinciales ó administraciones subalternas. Los premios de expendición varían según la clase de documentos, porque unos son los tipos establecidos para los sellos de comunicaciones y otros para los demás efectos timbrados, y difieren también según la importancia de las poblaciones, siendo el máximum de ellos el 5 por 100 para los primeros, y el 1 y $^1/_2$ para los segundos, que se abonan en las pequeñas localidades.

Fiscalizan esta renta los liquidadores del impuesto de derechos reales é inspectores especiales, nombrados por la dirección, que han de ser abogados, notarios ó cesantes de Hacienda, que hayan servido destino de real nombramiento, y no tienen más retribución que una tercera parte de las multas que se hagan efectivas á consecuencia de los expedientes por ellos incoados. Las visitas de los inspectores son parciales cuando se limitan á una oficina ó localidad determinada, y generales las que se extienden á toda una provincia. El inspector hace constar

Digitized by Google

las faltas que encontrare y remite la actas de visita á la administración del ramo, informando acerca de las infracciones cometidas, del importe del reintegro y de la multa que á su juicio corresponda. La administración propone al delegado las multas, y éste decide sobre su imposición, oyendo al abogado del Estado. Los recursos de alzada contra los acuerdos dictados en los expedientes de defraudación, omisión ó faltas en la renta del timbre se sujetan á lo establecido en el reglamento de 31 de Diciembre de 1881 sobre procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas.

El art. 201 de la ley vigente declara que sus disposiciones no son aplicables á las Provincias Vascongadas, las cuales pagan en equivalencia de la renta del papel sellado conforme á la ley de presupuestos de 1887, que señaló á la de Álava un cupo de 21.651 pesetas, á la de Guipúzcoa el de 24.552 y 33.793 á la de Vizcaya. Nada dice la ley acerca de Navarra; pero una real orden fecha 7 de Julio de 1882 decidió que continúe en esa provincia la exención de usar el papel sellado consagrada por la ley de 16 de Agosto de 1841, hasta tanto que el Gobierno estime conveniente valerse de la autorización que tiene desde 1876 para modificar la ley últimamente citada y establecer allí el impuesto.

Las diferentes aplicaciones que se han dado siempre al timbre hacen imposible el determinar, con aproximación siquiera, la parte de la renta que debe atribuirse al impuesto propiamente dicho. Los productos generales del sello público eran, en los días de Felipe V, unos dos millones escasos de pesetas; Carlos IV logró hacerlos pasar de tres millones y Fernando VII se aproximó á los cinco. Después estos ingresos crecieron con más rapidez; eran en 1850 de 14 millones y en 1852, á consecuencia de la reforma que hizo Bravo Murillo [1], subieron á 20 millones. Con la legislación de 1861 los productos se

[1] Véase la pág. 283.

Digitized by Google

fueron acercando á los 30 millones, merced al recargo de guerra pasaron de este limite, en 1888-90 dieron 44.558.905, y hoy figuran en el presupuesto por 49 millones de pesetas. Los gastos especiales á que da lugar el timbre importan algo más de dos millones de pesetas, 941.001 que absorbe la fabricación y el resto portes y premios de los expendedores.

Aunque se hubieran publicado las cuentas generales del Estado correspondientes á los años últimos, sólo podríamos conocer el producto de cada una de las clases del papel sellado; pero como la mayor parte de los timbres sirve, según hemos visto, para usos que representan el pago de funciones administrativas especiales, de aquí que nunca obtendríamos el rendimiento efectivo del impuesto. Por un cálculo, que desde luego declaramos muy aventurado, señalaremos en 14 millones de pesetas el ingreso líquido de la imposición del timbre.

Juzgado ya este recurso en términos generales [1], sólo nos toca lamentar aquí las exageradas proporciones que ha dado al timbre la legislación vigente. El único criterio que se ve en ella es el de extender la exacción cuanto es posible, y aun en casos imposibles, porque la fiscalización es respecto de ellos ilusoria. Los tipos del sello son todos excesivos, y el abuso que se hace del móvil de 10 céntimos es muy sensible, por los muchos entorpecimientos y molestias que representa. Lo más grave del sistema consiste, sin embargo, en que la tarifa de contratos y últimas voluntades es progresiva en sentido inverso, es decir, hacia las pequeñas sumas y capitales; una escritura cuya cuantía sea de 500 pesetas, ha de llevar timbre de á 2, y paga, por consiguiente, á razón de 40 céntimos por 100, mientras que á un contrato de 50.000 pesetas sólo se le exigen 100, ó sea la mitad del gravamen, que resulta de 20 céntimos por cada 100 pesetas, y no hay para qué insistir en la injusticia que

[1] Páginas 362 y siguientes del tomo I.

Digitized by Google

con esto se comete y en el daño que se causa á la circulación de la riqueza, ni en la falta de lógica con que la proporcionalidad se lleva á sus últimas consecuencias en la tarifa para los documentos de giro. La ley de 1881 ha dado un paso en favor de la equidad, que debe celebrarse, porque antes todas las tarifas se detenían en un máximum, desde el cual la imposición era invariable, y ahora lo mismo en el timbre de los contratos que en el giro, los documentos que pasen del límite de las 50.000 pesetas pagarán 50 céntimos por cada 1.000 de las que excedan á esa suma; pero todavía hallamos aquí dos contradicciones: la primera es que no suceda lo mismo con el papel judicial y las pólizas de Bolsa, y la segunda, que ese exceso de las 1.000 pesetas sólo pague 50 céntimos, cuando una escritura de igual cuantía satisface 3 pesetas.

La administración del impuesto es muy defectuosa, y basta para juzgar de la efiacia que tiene la acción de los visitadores de la renta conocer la extraña disposición de una real orden fecha 8 de Noviembre de 1884, en la que se declara que tales agentes ningún derecho tienen á que sus denuncias sean atendidas. Repetiremos, pues, lo que ya hemos tenido ocasión de indicar apropósito de otras contribuciones: si la legislación del timbre se aplicara con rigor, sería insoportable; es tolerada porque se elude una gran parte de sus disposiciones.

Una reforma, que disminuyese algo las tarifas y las aplicaciones de esta imposición, combinada con su arriendo, pudiera ser ventajosa para los contribuyentes y para el fisco al mismo tiempo.

Digitized by Google

XXI

Impuestos sobre las tarifas de viajeros y de mercancías y sobre la navegación marítima.

No se dirigen los impuestos que van á ocuparnos á buscar una retribución para los costosos esfuerzos que han hecho los Gobiernos con el objeto de construir y fomentar las vías de comunicación de todas clases; son no más que un nuevo gravamen indirecto, que afecta á la circulación y que toma como materia imponible el trasporte de las personas y las mercaderías.

Han sugerido la idea de crear esos impuestos, el gran desarrollo del movimiento y el tráfico, consecuencia de la rapidez y la perfección de las comunicaciones, y sobre todo la facilidad con que tales derechos se establecen y recaudan. Son por eso de fecha muy reciente, y entre nosotros comienzan con la ley de presupuestos del año 1864, que estableció un recargo de 10 por 100 sobre el precio de los billetes de viajeros por ferrocarriles. Cedidos los productos de esa exacción á las compañías concesionarias de los caminos de hierro á título de auxilio transitorio por real decreto de 29 de Diciembre de 1866, la ley de 26 de Diciembre de 1872 creó un nuevo impuesto del 10 por 100 sobre las tarifas de viajeros de los ferrocarriles, haciéndole extensivo á los viajeros en buques de vapor, diligencias y otros medios de locomoción de esta clase. La misma disposición estableció un *derecho de registro* sobre los trasportes por ferro-

Digitized by Google

carriles y demás vías de comunicación, incluso el cabotaje, en la siguiente forma: por cada talón que se expida al facturar los equipajes, encargos y mercancías de cualquier clase, se pagarán 12 céntimos y medio de peseta, siempre que el importe de dicho talón llegue á 2 pesetas 50 céntimos, sin pasar de 6 pesetas 25 céntimos; 25 céntimos de peseta, si el talón importa desde aquella suma hasta la de 12 pesetas 50 céntimos; 50 céntimos de peseta cuando el talón exceda del último límite, hasta llegar á 25 pesetas y 50 céntimos por cada fracción indivisible de 25 pesetas de aumento en el valor de los trasportes. En 27 y 28 de Diciembre de 1872 se dictaron los reglamentos provisionales para la administración de esos impuestos, y en 15 de Octubre de 1873 se publicó el definitivo que los comprendía á entrambos.

El decreto-ley de presupuestos de 26 de Junio de 1874 aumentó un 50 por 100 para gastos extraordinarios de guerra al impuesto de viajeros y mercancías, y la real orden de 12 de Junio de 1879 dispuso que no se habilitaran los sellos talonarios mandados hacer para el cobro de esos derechos y continuaran percibiéndose en metálico de las empresas de trasportes.

Abolido por la ley de 30 de Julio de 1883, es decir, al cabo de diez y seis años de existencia, el primitivo impuesto del 10 por 100 cedido á las compañías de ferrocarriles, el recargo sobre los billetes de viajeros está hoy reducido al 15 por 100, que es íntegramente en beneficio de la hacienda. En los trenes de recreo y billetes á precios reducidos el derecho es de sólo el 5 por 100. Se hallan también exceptuados del pago del registro los trasportes de minerales, que detalla la real orden de 29 de Enero de 1878, y el comercio de importación y exportación.

Las empresas de ferrocarriles y las de otros medios de locomoción terrestre abonarán mensualmente el importe del recargo sobre los billetes que expendan, y la administración inspeccionará, cuando lo estime conve-

Digitized by Google

niente, los libros, registros y documentos que han de llevar las empresas. Cuando de esa inspección resulte que no se han presentado los balances anuales, que deben servir para fijar el cargo definitivo de cada empresa, ó no se han hecho oportunamente los pagos mensuales, se impondrá una multa á los infractores del reglamento de 100 á 500 pesetas, y si no hubiese conformidad entre los asientos hechos en los libros y el número de los viajeros ó mercancías, las empresas abonarán la cantidad defraudada con los intereses de demora y el cuádruplo de la misma á título de pena. (R. O. de 12 de Junio de 1877.) La ley de presupuestos de 1887 autoriza el encabezamiento de las empresas de trasporte por motor de sangre.

Los ingresos de este impuesto se presupuestan en el actual año económico por la cantidad de 13.600.000 pesetas, y han subido rápidamente á ese guarismo porque en 1874-75 no llegaban á 6 millones.

Los impuestos sobre la navegación marítima, antes muy numerosos, simplificados ya por el real decreto de 17 de Diciembre de 1851, fueron reducidos, en virtud del decreto de 22 de Noviembre de 1868, al derecho único, que se denominó *de descarga*, y en el cual se refundían los de fondeadero, faros, sanidad, carga y descarga, entonces existentes. Conserváronse tan sólo los derechos especiales de *cuarentena y lazareto*, y aquel impuesto consistía en el pago de 10 reales por cada tonelada que descargasen los buques dedicados á la navegación de altura, y 3 reales para los que hiciesen el cabotaje; el desembarque de viajeros debía pagar en el primer caso 5 reales y 2 en el segundo por cada uno, recaudándose unos y otros derechos por las aduanas.

El decreto de 2 de Octubre de 1873 estableció, con el carácter de extraordinario y transitorio, un impuesto sobre los artículos de exportación, que se llamó de *carga y policía naval*, y debía cobrarse también en las extracciones por tierra y por la vía fluvial; pero á tantas recla-

Digitized by Google

maciones dió lugar esta medida, que se la dejó sin efecto en Enero de 1874, á los catorce días de haber sido puesta en ejecución.

Subsiste, en cambio, el impuesto creado por la ley de 26 de Junio de 1874, que recae sobre el peso que *carguen* los buques y los viajeros que *embarquen*. Consiste en el derecho de 50 céntimos por tonelada y viajero en la navegación de primera clase, de una peseta por cada uno de esos conceptos en la navegación de segunda clase y de dos pesetas respectivamente en la navegación de tercera. Las ordenanzas de aduanas de 23 de Julio de 1878 confirmaron esos derechos y modificaron algo los de *carga*, y hoy se rigen los unos y los otros por el título V de las ordenanzas fecha 19 de Noviembre de 1884.

Conforme á esas disposiciones, para la percepción de los impuestos de descarga y de carga se considera la navegación dividida en tres clases: primera, la de cabotaje, propiamente dicho, ó sea entre los puertos españoles, inclusos los de Ultramar; segunda, la que media entre dichos puertos y los de Europa, costas de Asia en el Mediterráneo y las de África en este mar y en el Atlántico hasta el cabo de Mogador, y tercera, la que se hace entre los puertos españoles y los restantes puntos del globo no mencionados en la clase anterior. En la *descarga* pagarán los buques de la navegación de primera clase 75 céntimos de peseta por tonelada y 50 céntimos por viajero, los de la segunda clase 25 y 75 céntimos respectivamente y los de tercera 2,50 y 25 céntimos por cada concepto. Los derechos de carga conservan los mismos tipos establecidos en 1874. Exceptúanse los carbones minerales y cok, que sólo adeudarán 25 céntimos por tonelada en el comercio extranjero y 10 céntimos en el de cabotaje por cada uno de esos impuestos. Los buques menores de siete toneladas pagarán únicamente la mitad de los derechos señalados en la navegación de primera clase. Están exentos de los derechos de descarga los barcos españoles de vapor dedicados á expediciones periódicas entre la Pe-

Digitized by Google

nínsula, la Habana y Puerto Rico, siempre que no reciban subvención, hagan los viajes en ciertos plazos y se obliguen á prestar el servicio de correos. Gozan también de exención del derecho de carga los buques que embarquen sal con destino á la exportación y se admiten algunas otras excepciones poco importantes. Tanto unos como otros derechos de navegación se liquidan para las mercancías por el peso bruto, en vista de los manifiestos, facturas ó documentos que corresponden según los casos y para los viajeros por las relaciones que deben presentar los capitanes. Si éstos omiten ó disminuyen el número de los pasajeros que conducen, se les exigirá *diez veces* el derecho cuyo pago hubiere tratado de eludirse.

La contabilidad de estos impuestos se lleva en las aduanas con separación de los demás ingresos que recaudan, y los productos calculados en el presupuesto vigente son por el de carga 4.200.000 pesetas, por el de descarga 3.400.000, y por el de viajeros 350.000; en conjunto, 7.950.000 pesetas.

Tenemos, pues, un ingreso de 21 millones como producto calculado de los derechos que se cobran sobre el trasporte, con la ventaja de que ese resultado se consigue sin esfuerzo ni gasto alguno de administración, porque el impuesto de los ferrocarriles y conducciones terrestres se encargan de recaudarle las mismas empresas, y los de navegación se cobran á la vez que el de aduanas. Tan favorables condiciones no bastan, sin embargo, para destruir los inconvenientes de una imposición que es injusta, desigual y antieconómica. No hay, en verdad, razón para que contribuyan más á los gastos públicos las personas y las cosas que cambian de lugar que aquellas otras que permanecen en el mismo sitio; además, gravando á las mercancías en razón de su peso y sin tener en cuenta su valor, pagan más los artículos que por ser de escaso precio pueden resistir menos la carga, al mismo tiempo que con el cómputo de la distancia recorrida se daña á las industrias que se encuentran más alejadas del

Digitized by Google

mercado y en condiciones inferiores para sostener la competencia. Finalmente, todo lo que sea entorpecer la circulación y dificultar las comunicaciones causa un perjuicio notorio á la riqueza y á todos los otros órdenes de relaciones sociales.

Las necesidades que aquejan á la hacienda y la consideración de que hay otros impuestos que es urgentísimo abolir, pueden hacer que transijamos con los que ahora nos ocupan; mas aun aceptándolos, pensamos que deben reformarse para bajar á la mitad el recargo del 15 por 100 sobre los billetes de viajeros en ferrocarriles, que es por muchos conceptos desproporcionado y excesivo.

Digitized by Google

XXII

Los impuestos de consumos.

I. Aunque es tan moderna como impropia la denominación de este tributo, bien antiguos son sus precedentes y su origen, que están en la *centesima rerum venalium*, cobrada por los romanos, en la *alcabala* de la Edad Media y en los *millones* introducidos por los monarcas de la casa de Austria. La alcabala, cuyo tipo más común fué el 10 por 100, recargada hasta el 14, como hemos visto en la historia con los *cientos* ó *cuatro unos*, y los millones que dieron lugar á estancos, sisas y derechos varios, constituían las rentas llamadas provinciales, porque en su origen al menos sólo se satisfacían en Castilla. Fracasadas todas las tentativas que se hicieron para reducir ó unificar esos impuestos, que gravaban la circulación y el tráfico, el tiempo pasó sobre ellos sin obtener más progreso que alguna disminución en las exenciones y privilegios concedidos á localidades, clases sociales é industrias determinadas, que los hacían más y más odiosos y desiguales.

Garay creó en 1817 unos *derechos de puertas* en sustitución de las rentas provinciales, que debían cobrarse en las capitales y puertos habilitados sobre toda clase de géneros y frutos. Rebajada la tarifa de esos derechos en 1820, y suprimidos luego, volvieron á aparecer en 1824 como forma que se daba á las rentas provinciales, otra vez estableidas en las poblaciones más importantes.

Digitized by Google

En 1830 se reformaron las tarifas y se arrendó esta contribución por cinco años, al cabo de los cuales volvió á encargarse la Hacienda de administrarla.

La reforma tributaria de 1845, manteniendo los derechos de puertas en las capitales de provincia y puertos habilitados, sustituyó las alcabalas, cientos y millones con una imposición general sobre el consumo de las especies de vino, sidra, chacolí, cerveza, aguardiente, licores, aceite de oliva, jabón y carnes, exigida con tipos uniformes á los fabricantes de cerveza y jabón, y en los demás artículos al vendedor para el consumo inmediato y al consumidor cuando lo fuere de productos de su cosecha, fabricación ó comercio, con arreglo á una tarifa que dividía en ocho clases las poblaciones. Reducidos los derechos de puertas en 1851 á noventa y nueve artículos de los de comer, beber y arder, y suprimidos, luego, al par que los de consumos por la ley de 9 de Febrero de 1855, el real decreto de 15 de Diciembre de 1856 los estableció de nuevo, fundiendo unos y otros derechos en una sola *contribución de consumos*, acomodada á dos tarifas, una igual á la de 1845 para las capitales y puertos habilitados, y otra para las demás poblaciones, que comprendía á un gran número de artículos.

El Sr. Salaverría, en el presupuesto de 25 de Junio de 1864, introdujo algunas novedades importantes en la legislación de este ramo; exceptuó del pago diez y ocho artículos de los antes gravados; modificó las tarifas, que comprendieron ambas iguales especies, diferenciándose únicamente en la cuantía de los derechos, proporcionada lo mismo para los capitales que para los pueblos al número de habitantes, y fomentó los encabezamientos, que llegaron á ser obligatorios para los municipios dentro de ciertas condiciones.

Los partidos políticos que llevaron á cabo la revolución de Setiembre se habían comprometido á prescindir de los consumos; las juntas locales que promovieron el alzamiento se apresuraron á decretar la abolición, y una

Digitized by Google

orden del Gobierno provisional, fecha 12 de Octubre de 1868, hubo de sancionar aquellos ofrecimientos y estos hechos, creando, para sustituir al suprimido, un nuevo impuesto, que se llamó *personal*, y era mezcla de capitación é inquilinato. Pero esta contribución no logró arraigo, y los consumos volvieron como recurso local, primero con desobediencia de la prohibición establecida, luego á virtud de la ley de 20 de Febrero de 1870, que autorizó á las corporaciones populares para valerse de ese arbitrio, y por último, en beneficio del Estado, conforme al decreto-ley de presupuestos de 26 de Junio de 1874.

Restablecióse ahora el impuesto con una sola tarifa, que dividía las poblaciones en seis clases por razón del número de sus habitantes, y aunque se excluyeron algunos artículos de los sometidos al pago de derechos en 1868, se gravaron otros nuevos, entre ellos la sal y los cereales y sus harinas. Modificada la tarifa por real decreto de 8 de Mayo de 1875 y en la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876, la del año siguiente (11 de Julio) volvió al sistema de las dos tarifas, una para las capitales y pueblos mayores de 15.000 habitantes, y otra para las demás localidades; adicionó la primera con buen número de especies y eliminó de ambas la sal, que pasaba á ser objeto de otras imposiciones. La ley de 31 de Diciembre de 1881 no cambió las tarifas, pero dictó reglas muy interesantes para los encabezamientos, y la de 6 de Julio de 1882 trató de corregir los males á que había dado lugar la aplicación de aquélla, rectificando los cupos señalados á los pueblos en virtud de sus prescripciones. Por último, el presupuesto fecha 7 de Julio de 1888 reformó los tipos de encabezamiento y las tarifas.

La ley de 26 de Junio de 1888 creó un *impuesto especial de consumos sobre los alcoholes y líquidos espirituosos*, que consistía en el derecho de 75 céntimos de peseta por grado centesimal de alcohol puro en cada hectolitro, pagado en

Digitized by Google

las aduanas por las importaciones del extranjero y Ultramar, y en la Península por los fabricantes. Se exigía, además, para la venta al pormenor de alcoholes, aguardientes y licores, sobre el abono de la contribución industrial, el de patentes especiales. El reglamento para la ejecución de la ley se dictó en aquella misma fecha; pero tales disposiciones no lograron los fines económicos y rentísticos que se habían propuesto, y la ley de 21 de Junio de 1889 estableció nuevas bases para el impuesto sobre alcoholes.

La legislación vigente en este ramo, de que vamos á dar sucinta idea, está formada por algunos artículos de las leyes de Diciembre de 1881, Junio de 1885 y la de presupuestos de 1888 para la *contribución general* de consumos, y por las leyes de 1885 y 21 de Junio de 1889 para el *impuesto especial* sobre los alcoholes. El reglamento, común para las dos imposiciones, lleva también la fecha de 21 de Junio de 1889.

Con arreglo á esas disposiciones, el impuesto general de consumos se cobra por dos tarifas. La primera, que se aplica á toda clase de poblaciones, grava los artículos siguientes: carnes, aceites, vinos, vinagre, cerveza, sidra y chacolí; granos, legumbres y sus harinas; pescados de río y mar, sus escabeches y conservas; jabones, carbón vegetal y mineral; conservas de frutas y hortalizas; sal común. La tarifa segunda, aplicable únicamente á las capitales de provincia, puertos de Cartagena, Gijón y Vigo y poblaciones de más de 30.000 habitantes, comprende: las aves de todas clases, caseras y silvestres, las trufadas y en conserva; la nieve y el hielo, la cera, estearina, parafina y esperma; los huevos, la leche, queso y manteca; la paja, hierbas ó plantas para el ganado, y, por último, la leña. Se exceptúan, sin embargo, los granos destinados á la siembra, los carbones y leñas que se emplean como combustibles en la fabricación, y los aceites exclusivamente medicinales y olorosos.

Ambas tarifas señalan para cada una de las especies

Digitized by Google

seis tipos diferentes de gravamen, clasificando, al efecto, las poblaciones en otros tantos grupos, con arreglo al número de sus habitantes. La primera columna de derechos se aplica á las localidades cuyos pobladores no pasan de 5.000; la segunda, á las que, pasando de este número, no exceden de 12.000; la tercera, á las que tienen de 12.001 á 20.000; la cuarta, á las de 20.001, hasta 40.000; la quinta, á las de 40.001, hasta 100.000, y la sexta, á las que cuenten desde 100.001 en adelante. Para hacer esta clasificación se consideran divididas las demarcaciones municipales en tres zonas: el *casco* ó conjunto de la población agrupada, el *radio* ó espacio comprendido hasta la distancia de 1.600 metros, desde los muros ó última casa del pueblo, y el *extrarradio*, que es todo lo demás del término municipal. Las tarifas se aplican computando la población que habita en el casco y en el radió; en el extrarradio se éxigen los derechos por medio de encabezamientos y conciertos. El Gobierno puede autorizar la modificación de las tarifas en las poblaciones mayores de 200.000 habitantes donde exista el encabezamiento, á propuesta del ayuntamiento y junta de asociados. Se establecerán *derechos módicos*, con relación á los marcados en las tarifas, para todas las poblaciones donde la introducción anual de cualquiera especie gravada sea cuatro veces mayor, al menos, que el consumo que se haga de ella. Para esto es necesario instruir un expediente en que se acrediten esos extremos, y la petición unánime de los cosecheros é industriales que especulen con los artículos de que se trate. Los derechos módicos consistirán en una parte alícuota de los señalados en las tarifas, igual á la que represente el consumo con relación á la totalidad de las especies introducidas en las poblaciones.

Los ayuntamientos, para cubrir las necesidades municipales, pueden imponer sobre las especies tarifadas, con excepción de la sal, recargos hasta el 100 por 100 de los derechos señalados para el Tesoro. También pueden

Digitized by Google

solicitar los ayuntamientos que se sometan al impuesto especies no comprendidas en las tarifas, en beneficio del presupuesto local. Cuando la Hacienda recauda directamente percibe el 10 por 100 de los recargos municipales como gastos de administración.

Para hacer efectivo el impuesto la Hacienda se vale de varios medios: el *encabezamiento*, que es voluntario respecto de las capitales de provincia, poblaciones de más de 30.000 habitantes y puertos de Cartagena, Gijón y Vigo, y obligatorio para todas las otras poblaciones; la *administración directa*, el *arriendo á venta libre ó el encabezamiento gremial*, en el caso de que no acepten el cupo señalado las poblaciones de encabezamiento voluntario y cuando dejen de satisfacerle las que le tienen como forzoso.

Los encabezamientos generales, que comprenden á toda una población, dan á su ayuntamiento el derecho de recaudar para sí los derechos de consumos mediante el abono de un cupo ó cantidad fija. Según la legislación de 1845, el encabezamiento era voluntario para los municipios; mas luego ha ido extendiéndose este medio de recaudación hasta ser el más frecuente. En 1864 se hizo obligatorio, con la excepción de Madrid, las capitales del litoral y los puertos habilitados, y en 1866 se admitió que también estas localidades pudieran encabezarse. Volvióse á generalizar el sistema de encabezamientos cuando se restableció el impuesto en 1874, y éste es el medio que ha prevalecido también en las disposiciones de 1888 contra las tendencias de la ley de 1885, favorable á la administración directa y el arriendo. El señalamiento de los cupos vino haciéndose de una manera arbitraria hasta que la ley de 21 de Julio de 1878 fijó tipos generales de imposición; avanzando más por este camino, la ley de 1881 estableció tipos medios para el gravamen individual en las poblaciones del primer grupo ó categoría, y para las demás localidades un sistema, fundado con el laudable propósito de estimar las condiciones económi-

Digitized by Google

cas de cada provincia primero, y luego, dentro de ella, las circunstancias diversas de cada localidad. La ley de 1888, que rige en esta parte, señala para las pòblaciones de la primera categoría un tipo máximo de gravamen individual que varía desde 9 hasta 20 pesetas, según el número de habitantes, y en las demás localidades el encabezamiento se fija por el tipo mínimo de 1,40 y el máximo de 9 pesetas por habitante, con arreglo también á bases de población. Los encabezamientos que resulten de ese modo se aumentan á razón de 25 céntimos de peseta por habitante por el consumo de sal, y en compensación de este recargo se concede á los ayuntamientos el derecho de la exclusiva en la venta de ese artículo.

La exacción del impuesto cuando la Hacienda administre por sí misma se ajustará estrictamente á las tarifas, sin admitir conciertos *parciales*, pero sí los *gremiales* y los individuales con los labradores por el consumo de los jornaleros á quienes provean de alimentos.

Los arriendos por la Hacienda han de comprender los derechos del Tesoro, y los recargos autorizados se contratan en subasta por término de uno á tres años y mediante fianza de una cuarta parte del precio anual estipulado. Si se hace alguna alteración en las tarifas, se modificará proporcionalmente el precio del arriendo.

Los modos de recaudación que se conceden á los municipios para hacer efectivos sus encabezamientos son: en las capitales y poblaciones asimiladas, la administración municipal, los conciertos gremiales y el arriendo á venta libre de las especies; en las otras poblaciones, además de esos medios pueden emplearse el arriendo con venta exclusiva y el repartimiento vecinal. La venta exclusiva al por menor, aplicable tan sólo en los lugares de menos de 5.000 habitantes, consiste en establecer puestos donde únicamente se permitirá la venta en cantidad menor de 6 kilos ó litros de líquidos y carnes frescas ó saladas dentro de un precio señalado como máximo. El reparto vecinal se autoriza en los pueblos que justifiquen

Digitized by Google

haber intentado sin éxito la aplicación de los otros medios que pueden emplear. Se exceptúan del reparto el grupo de aguardientes y licores, que ha de ser encabezado, y el de granos ó líquidos, porque uno de éstos dos ha de encabezarse también forzosamente.

Una vez autorizado el repartimiento por la administración, ésta nombra para ejecutarle un número de repartidores igual al de concejales, en que tengan representación todas las clases del vecindario. La junta de repartidores, tomando por base el tipo medio de gravamen, determinará las categorías en que ha de dividirse á los contribuyentes, dentro de la quinta parte y hasta el quíntuplo de aquel tipo. El reparto ha de hacerse por el encabezamiento, mas el recargo municipal y un 8 por 100 para atender á las partidas fallidas y á los gastos de cobranza, y están exceptuados de él los pobres de solemnidad, los forasteros que no tengan casa abierta por treinta días, y los militares, marinos y torreros en servicio activo.

No podemos descender á más pormenores acerca de la recaudación del impuesto, y habremos de referirnos, en todo lo que concierne á los adeudos, fielatos, registros, tránsitos, depósitos, fábricas y ferias, al reglamento de 1889, que hemos venido citando [1]. Mencionaremos también el real decreto de 29 de Setiembre de 1885, que aprobó el reglamento para organizar el resguardo especial de consumos, encargado de auxiliar la recaudación ó impedir el contrabando, y daremos, por último, noticia de las correcciones con que se castiga la infracción del reglamento. Consisten éstas en exigir el pago de cantidades que varían desde el doble hasta décuplo de los derechos y recargos, y en la imposición de multas desde 25 hasta 500 pesetas. La ocultación de las especies gravadas, su introducción fraudulenta en las poblaciones y la desobediencia de los preceptos reglamenta-

[1] Al número 333 llegan los artículos de ese reglamento.

Digitized by Google

rios que garantizan los intereses de la hacienda son los casos en que se aplican las penas señaladas. Los medios artificiosos que sirvan para la defraudación serán inutilizados, y si al realizarla se cometiera algún delito, la administración le pasará al conocimiento de los tribunales. Las correcciones se aplican por juntas administrativas que preside en las capitales el jefe de negociado que tenga mayor categoría en la administración económica, y en las demás poblaciones el alcalde. Contra la decisión de la junta puede reclamarse en primera instancia ante el delegado de Hacienda, y los fallos de éste son apelables para ante la dirección, si la responsabilidad declarada no excede de 500 pesetas, y ante el ministerio en otro caso. Cuando la responsabilidad no exceda de 12 pesetas, el caso se resuelve verbalmente por la administración del ramo, y el interesado puede reclamar de su acuerdo al delegado de la provincia. Las faltas que consisten en resistencia á los aforos y en negligencia por parte de las autoridades para el auxilio ó los datos que deben suministrar, las castiga la administración por sí misma ó á propuesta de los alcaldes, según los casos.

Conforme á la novedad introducida por la ley de 31 de Diciembre de 1881 sobre procedimientos económico-administrativos, ha lugar á entablar el recurso contencioso contra las providencias gubernativas de segunda instancia que recaigan en materia de impuestos indirectos, y puede emplearse, de consiguiente, en las reclamaciones que tengan por motivo la administración del de consumos.

En cuanto al impuesto especial de los alcoholes, da lugar á tres clases de derechos:

Unos cobrados en las *aduanas* sobre los vinos que tengan más de 15 grados, á razón de 262 milésimas hectolitro y grado que exceda de ese límite, y sobre el aguardiente de caña y toda clase de bebidas espirituosas que no excedan de los 60 grados, por cada hectolitro y grado

Digitized by Google

de alcohol puro que contengan. Los demás alcoholes y aguardientes pagan á su importación 25 pesetas por hectolitro.

Otro derecho de *fabricación*, también de 25 pesetas por hectolitro, sobre los alcoholes industriales que se elaboren en España con materias distintas del vino y de los residuos de la uva.

Y por último, un derecho que se asimila al de las especies gravadas en el *consumo*, y consiste, según la importancia de las poblaciones, en 35, 40, 45 y 55 céntimos por cada grado en hectolitro que tengan los alcoholes y aguardientes. Los licores pagan 15 céntimos menos por cada litro, cualquiera que sea su fuerza alcohólica. En su virtud, los encabezamientos por consumos se recargan á razón de 25, 50, 75 céntimos, ó una peseta por habitante, conforme á la escala de poblaciones. Se eximen de este derecho los alcoholes y aguardientes destinados al encabezamiento de los vinos, y los que se empleen en la fabricación de licores pagarán lo que á éstos corresponde.

El derecho sobre la fabricación se éxige mediante declaraciones de los productores, sujetos á minuciosa fiscalización administrativa.

Debemos ocuparnos ahora del impuesto denominado transitorio, que grava sobre ciertos artículos coloniales y otros que no lo son, y del que pesa sobre el azúcar de producción nacional en la Península é islas adyacentes, porque estas imposiciones, aunque exigidas en otra forma, tienen su origen en la contribución de consumos y son de la misma naturaleza que ella.

El real decreto de 27 de Noviembre de 1862 dispuso que los artículos coloniales gravados en la tarifa de consumos pagasen estos derechos en las aduanas á la vez que los de importación, y luego circulasen libremente por el reino. Abolido el impuesto al desaparecer el de consumos, se restableció por la ley de 26 de Diciembre de 1872 á título de transitorio, sobre el azúcar, el baca-

Digitized by Google

lao, el cacao, el café, el té, la canela y el clavo, extendiéndose ahora á la pimienta, el trigo y sus harinas, el aguardiente, el petróleo y los demás aceites minerales y la bencina. La tarifa de tales derechos, aumentada por la ley de 21 de Julio de 1876 y recargada con el impuesto municipal, ha venido á quedar luego en totalidad á beneficio del Tesoro. En efecto, cuando se autorizó á los ayuntamientos para gravar los consumos, se declaró sujetos á esta exacción los artículos que eran ya objeto del impuesto transitorio en las aduanas, y en 1877 (ley de 11 de Julio) se permitió á los municipios imponer el cacao, la canela, el azúcar, la pimienta, el té, el café, el bacalao y el pez-palo en una cantidad igual á la que estas especies satisfacían al Tesoro por el derecho transitorio; pero teniendo en cuenta la dificultad de que los ayuntamientos hicieran efectivo ese recargo, el Estado se encargó de cobrarlo en las aduanas, compensando á los municipios con la rebaja de 25 céntimos de peseta por habitante en el impuesto sobre la sal, y con la supresión del 5 por 100 que devengaban los presupuestos municipales. La ley de 12 de Mayo de 1888 suprimió los derechos extraordinarios y transitorios exigidos al petróleo, aceites rectificados y la bencina, porque aumentó sus derechos. Esto mismo hizo el decreto de 24 de Diciembre de 1890 en cuanto al impuesto transitorio respecto á los cereales, y el arancel vigente señala el impuesto transitorio que han de pagar los aguardientes de las provincias de Ultramar, y lo que por ese derecho y el de consumos deben satisfacer el azúcar, el cacao y el café de aquella procedencia.

Las mismas disposiciones que establecieron el impuesto transitorio, es decir, el real decreto de 1862 y la ley de 1876, crearon y modificaron respectivamente los derechos sobre el azúcar que produjeran las fábricas de la Península é islas Baleares. Recaudábase este impuesto por medio del encabezamiento de los fabricantes; pero la ley de 11 de Julio de 1877 declaró la caducidad de

Digitized by Google

los conciertos celebrados, y mandó que se cobrara directamente el derecho establecido de 8 pesetas 80 céntimos por cada 100 kilogramos de azúcar. El presupuesto de 1878 volvió al sistema del encabezamiento, y autorizó al Gobierno para concertarse con los fabricantes, siempre que la cantidad convenida por el impuesto no fuese menor de 1.750.000 pesetas, y para arrendarle en el caso de no ultimarse el convenio. El impuesto se administra con arreglo á la instrucción de 6 de Marzo de 1878, y por decreto de 5 de Octubre de 1884 se redujo á la mitad el importe de los encabezamientos concertados hasta 1.° de Enero de 1886. El presupuesto de 1887 autorizó la nueva rebaja de un quinto en el importe de los encabezamientos y concedió á los azúcares de las Antillas y Filipinas que se refinen en la Península la devolución de los impuestos transitorio y de consumos.

Los rendimientos del impuesto de consumos y del derecho de puertas se calcularon al establecer aquél en 1845 por la cantidad de 45 millones de pesetas; pero la recaudación no llegó á los 40 millones hasta 1852, y esto es lo que escasamente producía al suprimirle en 1855; en 1867-68 se obtuvieron ya de los consumos 47 millones y medio; en el primer año de su tercera época (1874-75) el rendimiento fué de cerca de 60 millones, y luego ha venido subiendo continuamente hasta dar 87 millones en 1887-88; vuelve á bajar con la separación de los alcoholes, y en el presupuesto vigente se calcula, sin duda con exceso, en 86 millones. Las Provincias Vascongadas satisfacen por consumos los cupos señalados por el presupuesto de 1887 y rectificados luego por los decretos de 16 de Julio de 1888 y 24 de Setiembre de 1889: Álava, 267.223 pesetas; Guipúzcoa, 307.687, y Vizcaya, 491.607.

Los productos del decreto especial sobre los alcoholes, evaluados en 47 millones para 1889-90, sólo dieron una recaudación de 16, y ahora se presupuestan en 18 millones. Los cupos de las Provincias Vascongadas son

Digitized by Google

por este concepto los siguientes: Álava, 42.163 pesetas; Guipúzcoa, 66.075, y Vizcaya, 74.003.

El llamado impuesto transitorio, que se engloba con el de aduanas, rinde unos 13 millones, y el impuesto del azúcar peninsular dió en 1889-90 un ingreso de 466.016 pesetas. De suerte que, trayendo á una suma todos los recursos que obtiene el Estado de las diversas ramas del impuesto de consumos, llegamos al total de unos 120 millones de pesetas.

Sacrificio al que es necesario agregar todavía el importe de los recargos municipales, que exceden de otros 50 millones, y los daños incalculables que el país sufre con los procedimientos que son inevitables en la administración del impuesto.

Como la recaudación se hace por los ayuntamientos, no figuran en el presupuesto gastos especiales á cargo de esta renta.

El poder de ese guarismo excede al de todas las consideraciones, que á nombre del derecho, de la economía y de la hacienda rechazan en general los impuestos indirectos, y más particularmente los que gravan al consumo. Y eso que la dificultad mayor no consiste en admitir el principio en que se fundan las imposiciones de esta última clase, sino que los inconvenientes surgen de un modo insuperable cuando se trata de darle aplicación y desarrollo, como podemos observar reflexionando un momento sobre lo establecido por nuestra legislación del ramo.

La tarifas comprenden un cierto número de artículos que sirven para la alimentación y para usos diferentes. ¿Por qué son esos y no otros los gravados? Su elección es puramente discrecional, y no obedece á principio alguno. Los derechos no guardan una relación determinada con el valor de las especies, y sería imposible establecerla, porque los precios varían continuamente y son distintos, según las localidades; luego aquéllos son arbitrarios por completo. El tipo del impuesto cambia de

Digitized by Google

unas á otras poblaciones; mas ¿por qué se las clasifica y agrupa á éstas para medir sus fuerzas contributivas en razón al número de los habitantes de cada una? Y dado que esta base sea legítima, ¿por qué se formará el primer grado de la escala con los pueblos que tienen 5.000 almas y no con los de 3 000 ó 7.000? ¿Por qué el segundo grupo comenzará en los 12.001 habitantes y no antes ó después? Arbitrariedad y siempre arbitrariedad, porque á ella se condena irremisiblemente todo el que obra sin la guía de un principio razonable.

El Estado debe administrar por sí mismo los impuestos con que se sostiene, y esto es imposible tratándose de los derechos sobre el consumo, porque serían enormes los gastos á que daría lugar la recaudación directa. Es inevitable, por lo tanto, el confiar la administración á los municipios, el acudir á los encabezamientos en el mayor número de las poblaciones. ¿Y cómo se fijan los cupos para el encabezamiento? Ya hemos visto que se procede sin norma ni criterio alguno, pues á esto equivale el señalar como única base para el cálculo del consumo el número de habitantes. La ley misma de 1881, con sus *tipos del consumo individual* para cada una de las especies tarifadas,no repre senta más que la arbitrariedad contenida, una arbitrariedad reglamentada. La administración sienta ciertas hipótesis y se obliga á apreciarlas conforme á un procedimiento también determinado; mas la arbitrariedad aquí está en el punto de partida, porque los tipos adoptados tanto para las cuotas como para los consumos individuales son cálculos infundados. Para que fuesen no más que *aproximados*, sería necesaria una estadística dificilísima, y sabido es que aquí carecemos hasta de las más sencillas. Además, para que los municipios de un gran número de poblaciones puedan hacer efectivos los encabezamientos, ha sido preciso concederles que echen mano del *reparto* y de la *venta exclusiva*, el primero origen de infinitos abusos, y medio, por otra parte, el más contrario á la naturaleza del impuesto,

Digitized by Google

como que le hace de forma directa, y la segunda no menos inicua, puesto que establece un verdadero *estanco* de los artículos de subsistencia.

Y todos esos males, según ya hemos indicado, no son imputables únicamente á nuestras leyes, sino vicios que siempre, y en una ú otra forma, produce fatalmente el impuesto de consumos. ¿Cómo, pues, no desear la abolición de un recurso que, sobre faltar á la igualdad y á la justicia, lleva consigo tales inconvenientes financieros? Nosotros la anhelamos vivamente; pero no la consideramos por el momento realizable. Hay ciertamente un modo de suprimir ese tributo, causa de privaciones y sufrimientos sin número, que consiste en rebajar el presupuesto de gastos en una cantidad igual á la que el de ingresos perdería con la reforma; mas esto, aunque no sea, ni mucho menos, imposible, estamos, por desgracia, bien seguros de que no ha de realizarse, y juzgamos temerario el proponer la supresión de los consumos, en tanto que esta medida suponga la necesidad de reemplazarlos. Por dos veces se ha intentado resolver así el problema, como *sustitución* que no como *supresión* de los consumos, y en ambas el fracaso ha sido semejante. No pudo hacerse efectiva la *derrama* de 1856, ni pudo mantenerse el *impuesto personal* de 1868, y siempre será impracticable el obtener de un nuevo impuesto indirecto la suma que proporciona el de consumos, según exige el desnivel de nuestros presupuestos.

Por eso hemos de contentarnos con hacer votos por que la disminución de los gastos públicos y la mejora de las contribuciones directas permitan reducir primero gradualmente y acabar al fin con el impuesto más desigual y antieconómico de todos ellos.

Digitized by Google

XXIII

Impuesto de aduanas.

El *portorium* de los romanos, los *diezmos de puertos* en las monarquías de la reconquista y *el almojarifazgo* de los árabes son los antiguos precedentes de nuestra renta de aduanas, que parece no haber existido bajo la dominación del pueblo godo.

Cobrábase ya en los reinos cristianos de la Edad Media el diezmo de puertos en los mojados ó de mar y en los secos, ó sea al trasporte por tierra de las mercaderías que pasaban de uno á otro de aquellos Estados; pero esas exacciones se perfeccionaron con la adopción por parte de los conquistadores del *almojarifazgo* que los moros tenían establecido en los puertos de Andalucía, y que consistía en derechos proporcionados al valor de los artículos de comercio. Fernando III, al apoderarse de Sevilla, confirmó tales derechos y dió el primer *cuaderno* expresivo de todas las mercaderías que quedaban sujetas á su pago. Nuestro primer arancel lleva, por consiguiente, la fecha del siglo XIII.

Alfonso X mostró muy principalmente su sabiduría en el espíritu de libertad con que legisló sobre aduanas; redujo á la octava parte del valor de los géneros los derechos, que antes llegaban en algunos casos hasta el 15 por 100; concedió franca entrada á los artículos extranjeros y facultad á los importadores para extraer del reino, libre de derechos, una cantidad de mercancías igual

Digitized by Google

á la que hubieren introducido; limitó á un corto número las prohibiciones de exportación, y puso gran cuidado en evitar á los mercaderes molestias y malos tratos. Durante el siglo XIV continuó la legislación de aduanas bajo el mismo pie de moderación y de dulzura, y aunque en el siglo XV comienzan á manifestarse tendencias proteccionistas en la corte de Castilla, todavía el arancel general de 1431, la ley de los puertos secos de 1446 y la ordenanza de puertos de mar fecha de 1450 conservaron la amplitud y las facilidades de que gozaba el comercio. Los monarcas de Aragón siguieron igual política, y consecuencia suya fué la prosperidad de la navegación y del comercio en sus puertos, entre los cuales descollaba Barcelona por su actividad y su riqueza.

Con los Reyes Católicos y su famosa *acta de navegación* principian las restricciones en el comercio exterior; pero si bien se aumentó entonces el catálogo de los artículos cuya extracción se hallaba prohibida, y fué más severo el régimen de las aduanas, mantuvieron éstas su carácter fiscal y no se hicieron franca y resueltamente proteccionistas sino bajo el reinado de los primeros austriacos. Las miras ambiciosas de estos príncipes, sus continuas guerras é intrigas diplomáticas, el deseo de reservar á los españoles el aprovechamiento exclusivo de las riquezas de América y las continuas peticiones de las Cortes, que reclamaban privilegios para la industria nacional, en compensación de los subsidios que incesantemente se exigían al país, fueron otras tantas causas que determinaron la exagerada aplicación en nuestra patria de las ideas restrictivas del comercio, que á la sazón dominaban en todas partes. Crecieron, pues, en los siglos XVI y XVII las prohibiciones, tanto de importación como de exportación, y subieron á la par los derechos exigidos á los géneros de lícito comercio. La administración de la renta en ese tiempo estuvo de ordinario en manos de contratistas, que cometieron grandes abusos.

Poco mejoró durante el siglo XVIII el régimen adua-

Digitized by Google

nero, porque siguieron imperando en él las antiguas erróneas doctrinas é iguales viciosas prácticas. Mitigáronse, sin embargo, algún tanto las prohibiciones; la administración de la renta pasó definitivamente á la hacienda, y se unificó la legislación del ramo por medio de los aranceles generales formados en 1733 y 1784, y el especial para el comercio de las Indias, que se publicó en 1768. Los dos primeros señalaban como tipo común de los derechos el 15 por 100 del valor de las mercancías, y el segundo fijaba los de 3 y 7 por 100, según que se tratase de frutos coloniales ó extranjeros; pero como además de las *rentas generales,* que así se llamaba entonces á la de aduanas, pesaban sobre la navegación y el comercio exterior un número infinito de gabelas, tales como los derechos de *internación* ó alcabala de *alta mar,* que eran de 5 por 100 y aun de 10 para algunos artículos, los de *almirantazgo, habilitación, consolidación de vales,* etc., resultaba una legislación fiscal tan exigente que los derechos de la hacienda se acercaban al 50 por 100 del valor de los géneros introducidos en el reino. Continuaban á la vez las aduanas interiores que separaban á los antiguos reinos en que se dividiera la Península, y en la Novísima Recopilación se hallan insertas las prescripciones durísimas de su legislación primitiva.

Aparte de los buenos propósitos que las Cortes de Cádiz manifestaron en ésta como en todas las otras materias del gobierno, y de algunas mejoras parciales que introdujo Garay, sobre todo en la organización de las aduanas, con la instrucción de 1816, en el siglo actual han menudeado y sido muy trascendentales las reformas hechas en esta renta. Comenzaron las Cortes de 1820 revisando con sentido liberal los aranceles vigentes, y publicaron por decreto de 5 de Octubre el *único arancel de aduanas* que debía regir en toda la monarquía desde 1.° de Enero de 1821. Los derechos de importación entonces establecidos iban desde el 2 al 30 por 100; el di-

Digitized by Google

ferencial de bandera consistía en la tercera parte del impuesto, y se exigía además un 15 por 100 á determinados artículos por derechos de consumos. Tan prudentes medidas y las que al mismo tiempo se adoptaban sobre la administración del ramo animaron al comercio y fomentaron la renta; pero su vigor duró muy poco tiempo, porque con la restauración del absolutismo en 1823 volvió á regir el arancel de Carlos III. Sin embargo, el ministro Ballesteros formó en 8 de Marzo de 1826 unos nuevos aranceles que, aun siendo muy restrictivos, eran algo más amplios que los del siglo anterior, y aquellas disposiciones generales, salvo las que luego se tomaron con relación al comercio de América, China y Filipinas, estuvieron en observancia hasta la *ley de aduanas* fecha 8 de Julio de 1841 é instrucción de 26 de Agosto, reformada en Diciembre del mismo año.

Esta última legislación era el ensayo, y sobre todo el anuncio de un cambio en el sistema arancelario; conservaba los altos derechos de importación y gran número de prohibiciones; pero suprimía definitivamente las aduanas interiores [1], aconsejaba la reforma y señaló el camino por que había de hacerse, mandando que al redactar los nuevos aranceles se incluyera en ellos á los géneros de algodón y á los cereales extranjeros. Hasta 1849 estuvo sin cumplir este precepto; pero entonces el señor Mon, impulsado más bien que por los principios económicos por las necesidades financieras, acometió la empresa con la ley de 17 de Julio de 1849. Alarmáronse los fabricantes catalanes, reclamaron con empeño, alegando, como lo hacen siempre que se toca á sus privilegios, la ruina inmediata de la industria nacional; mas

---

[1] La continuación de las aduanas interiores, apesar de las órdenes que desde 1717 se dieron para quitarlas, está demostrada por la existencia de cuentas que rindieron en 1835 las aduanas de Córdoba, Cuenca, Guadalajara y otras semejantes. — Figuerola, *La reforma arancelaria* de 1869, pág. 30.

Digitized by Google

el Sr. Bravo Murillo, que se encargó poco después del ministerio de Hacienda, puso en vigor, por decreto de 5 de Octubre, unos aranceles acomodados á las bases que establecía aquella ley. La obra era eminentemente proteccionista, los derechos de importación llegaban en algunos casos hasta el 50 por 100; pero el catálogo de las prohibiciones se acortó mucho, las rebajas de derechos fueron también numerosas, y en suma, como punto de partida, la ley de 1849 era aceptable.

La necesidad de dar un nuevo paso en la misma dirección se reconoció inmediatamente después de esa reforma; en 1851 se rebajaron algunos derechos de importación; en 1852 se hizo una nueva edición de los aranceles y de la instrucción de aduanas, para compilar en ella las alteraciones posteriores á 1849; en 1853 se declararon de *libre importación* 456 artículos gravados antes con pequeños derechos, cuyos rendimientos eran insignificantes; en 1855 se formuló un proyecto de nuevos aranceles, se abrió, para discutirle, una amplia información parlamentaria, en la que fueron oídos los representantes de las industrias interesadas, y pudo adquirirse el convencimiento de que la modificación propuesta en sentido liberal estaba perfectamente justificada; en 1856, para obviar dificultades y quitar hasta el pretexto de toda resistencia, se presentó á las Cortes otro proyecto, que por vía de conciliación disminuía la rebaja de derechos intentada en el año precedente, y en 1857 se compiló de nuevo la legislación de aduanas. Pero todavía trascurrieron varios años sin que se hicieran más que algunas reformas parciales, hasta que el decreto de 10 de Noviembre de 1865 dispuso una nueva información arancelaria, que se llevó á cabo con gran solemnidad y animación, y cuyos resultados fueron concluyentes en favor de las libertades del comercio. Apesar de esto y de la promesa consignada en la ley de presupuestos de 1866 á 67, los aranceles no se reformaron y la revolución de 1868 halló pendiente el asunto, vivas las enseñanzas de las anteriores informa-

Digitized by Google

ciones y reclamada cada vez con más empeño por la opinión general una modificación arancelaria; su primer acto fué el decreto de 22 de Noviembre, que, usando de la autorización concedida por la ley de 21 de Junio de 1865 para suprimir el derecho diferencial de bandera, le declaró abolido desde 1.° de Enero de 1869, y luego ya, con más espacio, el ministro Sr. Figuerola planteó la reforma definitiva en la ley de 1.° de Julio, que fijaba el presupuesto de ingresos para 1869-70.

Dispuso el art. 9.° de esa ley que los derechos del arancel de aduanas se reformaran según las bases establecidas en el apéndice letra *C*, que son las siguientes:

La primera admite la importación en la Península é islas adyacentes de todas las mercaderías, sin más excepción que los artículos prohibidos por las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas á efectos estancados.

La segunda declara permitida la exportación de toda clase de productos.

La tercera divide en tres especies los derechos de aduanas: uno *extraordinario*, que podrá llegar al 30 por 100 del valor del género á que se imponga, y al 35 sólo en los casos que se determinan en la base cuarta; otro que se llama *fiscal*, y podrá llegar al 15 por 100, y un tercero *de balanza*, que consistirá en una pequeña cantidad por unidad de cuento, peso ó medida.

Según la base cuarta, pagarían hasta el 30 por 100 las mercaderías gravadas entonces con un derecho protector, y podría imponerse el 35 por 100 á los artículos que estaban prohibidos, y aquellos que por lo elevado de su precio ó por ser su consumo general, aunque no de necesidad absoluta, pueden soportar ese recargo. El resto de las mercaderías quedaba sujeto á derechos fiscales ó de balanza.

La quinta, que era la de mayor trascendencia, decía literalmente: Durante el espacio de seis años, á contar

Digitized by Google

desde 1.° de Julio del corriente, serán inalterables los derechos señalados como extraordinarios. Pasado aquel plazo, comenzarán estos derechos á reducirse gradualmente desde el sétimo al duodécimo año, hasta llegar al máximum del tipo de los derechos fiscales. La forma de la reducción para cada artículo se determinará en el pormenor del arancel.

La sexta limitaba los derechos de exportación, que sólo podrían exigirse al corcho, á los trapos y efectos usados de lino, algodón ó cáñamo, los minerales de plomo, llamados galenas, y los plomos y los litargirios argentíferos, sin exceder de un 10 por 100.

Las demás bases, hasta el número de catorce, se referían á las valoraciones de los géneros, prohibían que se hicieran otras rebajas en el arancel que las prescritas por la base quinta y disponían la reorganización del servicio de aduanas y del cuerpo de funcionarios que le desempeña.

El arancel formado en cumplimiento de esa ley se aprobó por real decreto de 12 de Julio de aquel mismo año, que desarrollaba en estos términos el precepto sancionado por la base quinta: Son inalterables hasta 1.° de Julio de 1875 los derechos asignados á cada artículo; la reducción de los derechos extraordinarios se hará rebajando al 15 por 100 en 1.° de Julio de 1875 los derechos que no lleguen al 20, disminuyéndose los derechos que pasen de ese tipo por rebajas de la tercera parte, hecha la primera en 1.° de Julio de 1875, la segunda en igual día de 1878 y la tercera y última en 1881.

Los demás derechos iguales ó inferiores al 15 por 100, y los correspondientes á los artículos de que habla la base cuarta, se reducirán ó no, llegado aquel plazo, según se juzgue entonces conveniente. Las partidas correspondientes á cada uno de esos grupos llevarán en el arancel señales que las distingan; las de importación comprendían 300 artículos y cinco las de exportación, conforme á lo establecido en la ley. Completóse la reforma con la

Digitized by Google

promulgación de las ordenanzas generales hecha por el decreto de 15 de Julio de 1870.

Pronto comenzaron, sin embargo, las contradicciones y los obstáculos puestos al desarrollo del nuevo régimen aduanero. La primera contrariedad vino con la creación en 1872 del impuesto transitorio, aumentado en 1874 y objeto de nuevos recargos en 1876, como hemos tenido ocasión de decir en el anterior capítulo; las valoraciones excesivas han hecho también ilusoria en mucha parte la baja de los derechos, y en último término, el decreto de 17 de Junio de 1875, luego convertido en ley, suspendió indefinidameute la aplicación de la base quinta, alegando como motivo para ello el estado de guerra civil en que el país se encontraba.

La ley de presupuestos fecha 11 de Julio de 1877 aumentó los derechos de importación con un recargo extraordinario y transitorio, que era del 1 por 100 para aquellos artículos que pagaban del 3 al 9 por 100, y de 4 para los que tenían señalados derechos superiores á este tipo; elevó también los derechos del aguardiente, de la bencina y los aceites, sin más excepción que los de linaza y los secantes; dispuso que se rectificara el arancel, para convertir en derechos fijos los establecidos al avalúo, conforme á lo prevenido en 1869, y autorizó al Gobierno para imponer recargos á los productos, buques y procedencias de los países que de algún modo perjudicasen á nuestro comercio; para no aplicar las reducciones de derechos á que diese lugar la rectificación de los aranceles sino á las naciones que otorguen á España el trato de la nación más favorecida, y finalmente, para subir también los derechos á los productos de América y Asia que vinieran de los depósitos extranjeros de Europa. Hízose, en efecto, la rectificación de los aranceles con arreglo á esos principios, y en los aprobados el 17 de Julio de aquel mismo año se pusieron tres columnas de derechos: la primera más baja para las naciones convenidas, la segunda para las no convenidas, y la tercera

Digitized by Google

con los derechos extraordinarios. Se creyó que España debía colocarse en mejores condiciones para celebrar tratados de comercio, y á esto obedecía la elevación de los derechos y la consagración del principio de reciprocidad.

La ley de presupuestos de 1878 mandó que se abrieran dos informaciones, una para averiguar los resultados que hubiere producido la supresión del derecho diferencial de bandera, y la otra para ver si debían introducirse modificaciones en los derechos del arancel que afectaban á la industria lanera.

Realizada la última de esas dos informaciones, se demostró en ella que la revisión del arancel no habia perjudicado á las industrias de los tejidos de lana; así se declaró en el real decreto de 7 de Julio de 1881, y poco después se entablaban las negociaciones para celebrar un tratado de comercio con Francia, que se ajustó y quedó ratificado en 12 de Mayo de 1882. Una vez dado este paso, que disminuía los derechos arancelarios para algunos artículos en mayor proporción que la señalada como primera rebaja por la ley de 1869, era preciso continuar las reformas aduaneras, solicitadas además por otras muchas razones y conveniencias.

Una de las necesidades más urgentes era la de modificar nuestras relaciones comerciales con las provincias de Ultramar, y á satisfacerla se dirigieron las leyes de 30 de Junio y 20 de Julio de 1882. La primera declaró comercio de cabotaje el de las Antillas y Filipinas, manteniendo, sin embargo, derechos de introducción en la Península sobre el tabaco, el aguardiente, el cacao, el chocolate y el café. Estos derechos se reducirán anualmente por décimas partes hasta 1.° de Julio de 1892, en que se establecerá de una manera efectiva el cabotaje. La segunda de aquellas leyes reformó los aranceles de importación en las provincias de Ultramar y dispuso asimismo que los derechos establecidos se rebajaran gradualmente desde el 1.° de Julio de 1882 hasta 1.°

Digitized by Google

de Julio de 1891, en que había de llegarse al cabotaje [1].

La suspensión de la base quinta, que se fundó en el estado de guerra, no podía mantenerse después que el país disfrutaba ya por varios años los beneficios de la paz, y la ley de 6 de Julio de 1882 alzó aquella suspensión, aunque con un espíritu bien distinto del que animaba á la legislación de 1869, que parecía restablecer. Dispuso, en efecto, que los derechos de hasta el 20 por 100 se redujeran al 15 desde 1.° de Agosto de 1882, y que los mayores del 20 se bajasen al mismo 15 por 100, mediante tres reducciones de la tercera parte cada una: la primera en Agosto de 1882, la segunda el 1.° de Julio de 1887 y la tercera en igual día de 1892, pero sujetó estos cambios á diversas condiciones; la rebaja de 1882 sólo era aplicable á las naciones convenidas y las otras dos se subordinaban al principio de reciprocidad que había de fundarse en los tratados internacionales y á los resultados de una información que, para demostrar su conveniencia, debía celebrarse en 1886.

Difícil es admitir, por tanto, que la ley de 1882 sea la confirmación de la de 1869, y más razón hay para pensar que la deroga, sustituyéndola con una autorización á los Gobiernos para celebrar tratados de comercio dentro de ciertas condiciones. La legislación de 1882 ofrecía, por otra parte, con sus vacilaciones y retrocesos un arma que han esgrimido ventajosamente los adversarios de la reforma.

La celebración de tratados con las naciones más importantes generalizó la baja acordada para los derechos arancelarios en 1.° de Agosto de 1882, y dió motivo para que algunas industrias pidieran compensaciones y se juzgase conveniente indemnizarlas con una disminución del impuesto, aplicable á los artículos que sirven de base ó

---

[1] La ley de presupuestos de 1887 declaró libres de derechos á los productos coloniales conducidos en *bandera nacional* y sujetos á los derechos de 1882 con pabellón extranjero.

Digitized by Google

como auxiliares en la fabricación y en las manufacturas. En su virtud, la ley de 23 de Julio de 1883 rebajó los derechos de importación, sin distinguir de procedencias, á 38 artículos considerados como materias primeras que utiliza la industria nacional.

En ese mismo sentido se inspiró la ley de 14 de Abril de 1888, que autorizó al Gobierno para conceder la admisión temporal de las mercancías que se importen para ser modificadas por la industria nacional. Los importadores que obtengan esa concesión deben satisfacer ó garantir los derechos arancelarios y éstos les serán devueltos, ó se anulará la fianza tan luego como se verifique la exportación de los objetos trasformados.

Una ley, fecha 2 de Agosto de 1886, autorizó la prórroga hasta 1.º de Febrero de 1892, en que concluía el celebrado con Francia, de los tratados aduaneros entonces vigentes y la concesión á Inglaterra del trato de la nación más favorecida. En su virtud, quedó aplazada para el año de 1889 la información que debía hacerse antes de llevar á cabo la segunda de las rebajas arancelarias prevenidas en 1882. Nombróse, en efecto, por decreto de 10 de Octubre de 1889 la comisión encargada de dirigir esa información y de dar dictamen acerca de los tratados de comercio y de las relaciones mercantiles de la Península con las provincias ultramarinas; pero soplaban ya con mucha fuerza los vientos anunciadores de la deshecha borrasca proteccionista en que ahora estamos, y los trabajos de la comisión, publicados por real orden de 22 de Diciembre de 1890, señalaron como base para la reforma aduanera los aranceles de 1877, recargados en buen número de partidas, y si bien aconsejaron la celebración de los tratados de comercio, fué con muchas reservas y precauciones. El Sr. Moret y Prendergast, presidente de la comision, formuló un voto particular notabilísimo en que se defendía la legislación de 1869, combinando sus aplicaciones con la negociación de los tratados. El Gobierno, por decretos de 24 de Diciembre,

Digitized by Google

derogó definitivamente las disposiciones de 1869 y 1882, elevó los derechos de importación sobre el ganado, las carnes, el arroz, el trigo, los demás cereales y sus harinas, haciendo uso de las facultades que le otorgara el presupuesto de 1890, y nombró una comisión para que redactase el arancel general de aduanas, que había de ponerse en vigor el día 1.° de Febrero de 1892.

No sólo corresponden á esos antecedentes los aranceles aprobados por el decreto de 31 de Diciembre de 1891, sino que exageran aún más de lo que podía temerse los rigores del proteccionismo. Van al frente de las tarifas catorce disposiciones que dan las reglas necesarias para su aplicación, y de ellas son las más importantes: la octava, que se refiere al comercio con las Antillas y Filipinas, y la duodécima, que se ocupa del régimen de los tratados de comercio, autoriza al ministro de Hacienda para exigir *certificados de origen* á las mercancías que obtengan alguna rebaja de los derechos arancelarios y determina los requisitos que han de tener esos certificados. Viene luego la tabla de los derechos de importación, que se señalan en dos columnas, la primera para las naciones no convenidas, y la segunda para las que tienen ó celebren con España tratados de comercio; los artículos incluídos en la tarifa general son 369, que se dividen en trece clases, reuniendo los similares, y se subdividen después en los grupos necesarios. Á continuación está el arancel de exportación, reducido á los cinco artículos que ya conocemos por la legislación de 1869, y por último, cuatro tarifas especiales, dos para el material de ferrocarriles, una para el tabaco elaborado y otra para trece mercancías, en su mayor parte coloniales, cuando se importen desde naciones de Europa. El arancel admite que puedan rebajarse los derechos de la segunda columna para aquellos países que concedan á nuestra nación ventajas equivalentes.

Las ordenanzas de aduanas hechas en 1878 rigieron hasta que el decreto de 19 de Noviembre de 1884 aprobó

Digitized by Google

las vigentes. Constan esas ordenanzas de 354 artículos y 33 apéndices, en que minuciosamente se exponen los deberes de todos los funcionarios que intervienen en el ramo, las formalidades con que han de hacerse todas las operaciones del comercio de importación, de exportación, de tránsito y de cabotaje que afectan á la renta, los trámites que se observarán en el despacho de las mercaderías, ó sea para el aforo y liquidación de los derechos, las prescripciones relativas á los casos de avería, abandono de mercancías, arribadas y naufragios, los hechos penables, las correcciones y el procedimiento en materia de aduanas. Ocúpanse también las ordenanzas de los impuestos de carga, de descarga y de viajeros, de los derechos sanitarios, y por último, de la contabilidad y la estadística que han de llevar las dependencias del ramo. En la imposibilidad de abrazar tantos pormenores, nos limitaremos á dar alguna idea de la organización del servicio y del reglamento del cuerpo de empleados de aduanas, fecha 30 de Setiembre de 1884 [1], que se halla inserto en el apéndice 4.° de las ordenanzas, así como del sistema adoptado por éstas en materia de penalidad y procedimientos.

La administración superior del ramo se halla á cargo del ministro de Hacienda, asesorado por una *Junta de aranceles y valoraciones*, que desde el decreto de 30 de Junio de 1882 lleva ese nombre, y no depende, como antes, de la dirección de aduanas. La junta tiene acción ejecutiva y propia para el servicio de las valoraciones y la formación de la estadística comercial, é informa acerca de todas las cuestiones arancelarias, estudia las reformas aduaneras de otros países y publica las memorias consulares y las noticias que pueden interesar al comercio. La dirección es la oficina central de la administración de aduanas, y tiene las mismas atribuciones que las

1 El decreto de 30 de Julio de 1886 hizo algunas reformas en ese reglamento.

Digitized by Google

otras dependencias de su clase. Al frente de cada aduana hay un jefe, llamado *administrador*, siendo *principal* el de la más importante de cada provincia, y *subalternos* los demás que haya en ella. El servicio de las aduanas constituye una carrera especial, en que sólo puede ingresarse por el grado inferior, mediante oposición; los ascensos se conceden en cada clase: uno por antigüedad, el segundo por concurso y el tercero á los excedentes mientras los hubiere. Los empleados de aduanas no pueden ser separados sino por sentencia judicial ó previo expediente administrativo, y se hallan sujetos á las correcciones gubernativas de reprensión, multa y suspensión del cargo, sin perjuicio del resarcimiento pecuniario de los perjuicios que originen y de la responsabilidad criminal que les alcance. Los funcionarios de que hablamos no tendrán, según las ordenanzas [1], participación en las multas y recargos consiguientes á las faltas que resulten de los actos administrativos de la aduanas, y sólo percibirán la parte que les corresponda en las multas que se impongan por los delitos de contrabando y defraudación que ellos descubran.

Las infracciones penables de las ordenanzas de aduanas se dividen en *delitos* y *faltas*. Son delitos los actos de *contrabando* y *defraudación*, clasificados por el real decreto de 20 de Junio de 1852, inserto en el apéndice número 20. Son faltas las definidas como tales en el capítulo II, tít. IV de las mismas ordenanzas. Los delitos se castigan administrativamente con multa equivalente al valor oficial del género y de los derechos de arancel y judicialmente con las penas que determinan las leyes especiales. Las faltas se corrigen siempre con multas exi-

1 El decreto que puso en vigor las ordenanzas declaró en suspenso los arts. 40 y 241 y el 1.º del apéndice núm. 6, es decir, los que disponen que las multas y recargos ingresen en el Tesoro como productos de la renta, y continúa el sistema intolerable de que los empleados de aduanas tengan una participación en las multas exigidas por faltas que denuncian y juzgan ellos mismos.

Digitized by Google

gidas en efectivo, que se considerarán como parte de la renta de aduanas, sin otra excepción que la del 10 por 100 aplicado á las fuerzas del resguardo cuando intervengan en el descubrimiento.

Los *delitos* se juzgan por una junta administrativa compuesta del delegado de Hacienda, de un fiscal ó abogado del Estado, un vista de la aduana y un comerciante elegido por el reo ó reos y designado de oficio en otro caso. La junta, en vista del parte, del acta en que han debido consignarse todas las circunstancias del hecho, oyendo á los aprehensores y al reo, decide si ha lugar á la imposición de multa y si las condiciones del delito pueden dar motivo á pena personal, y en caso afirmativo, pasará todas las diligencias al juzgado correspondiente para la instrucción de causa criminal. Las resoluciones de la junta son apelables ante la dirección general del ramo, que propone la decisión al ministro. Ésta á su vez puede ser reclamada por la vía contencioso-administrativa. En las causas de contrabando marítimo, el juez competente es el de Marina.

En los casos de *faltas*, si el interesado se conforma con la multa que la administración le señala, el asunto concluye sin más diligencias; y si no hubiere esa conformidad, se instruirá un expediente que ha de resolver la *Junta arbitral*, formada por el administrador y el interventor de la aduana, un vista que no será nunca el que haya descubierto el hecho, un comerciante nombrado trimestralmente por la Junta de agricultura, industria y comercio, y otro comerciante que designará el interesado. La junta decide acerca de la imposición de multas y de su importe, y el fallo, cuando la suma de aquéllas exceda de 100 pesetas ó se trate de la calificación de mercancías, es apelable ante el ministro de Hacienda. La resolución de éste da lugar al recurso contencioso.

Las fuerzas del resguardo terrestre se rigen por los reglamentos de 31 de Enero de 1854 y de 25 de igual mes de 1866, y se componen en la actualidad de dos sec-

Digitized by Google

ciones distintas: la una se llama *Carabineros del Reino*, y la otra *Carabineros veteranos*. El resguardo marítimo se rige por el decreto de 18 de Enero de 1869 y por la ordenanza de 1.° de Julio de 1779.

La renta de aduanas ha sido siempre una de las más importantes del erario: llegó á producir á fines del siglo último (1796) más de 50 millones de pesetas, y si bien luego decae por efecto de las vicisitudes políticas, se repone otra vez desde 1845, en que dió ya 30 millones, para seguir creciendo rápida y considerablemente; en 1856 produjo 49 millones; el año 1875-76 subió á 72 millones; en 1882-83 ascendió á 144 millones la recaudación, que fué de 157 en 1889-90, y en el presupuesto corriente se calcula el ingreso por 130.395.000. Es de advertir, sin embargo, que figuran unidos á los derechos arancelarios los que se cobran en las aduanas por los impuestos de carga, de descarga y de viajeros, así como los de cuarentena y lazareto. Los ingresos que propiamente constituyen esta renta son los que se expresan en los conceptos siguientes:

	PESETAS
Derechos de importación	94.000.000
— de exportación	30.000
— menores	750.000
Parte de la Hacienda en las multas y mercancias abandonadas	750.000
Recargo de los derechos que se satisfacen en pagarés	25.000
Impuesto sobre los géneros coloniales	23.770.000
— sobre alcoholes	3.000.000
Ingresos eventuales	20.000
TOTAL	122.345.000

Los derechos menores consisten en los de *depósito*, *guías*, *precintos* y otros pequeños servicios que son retribuídos en las aduanas, y el aumento á los derechos abonados en pagarés es del 1 ½ por 100 en los de noventa

Digitized by Google

días y de 1 por 100 en los que vencen á sesenta días. Ahora bien: los gastos especiales de la renta suben á 17.365.298 pesetas, 2.500.819 que cuesta la administración y 14.864.479 que importa el cuerpo de Carabineros y el resguardo de puertos, con lo que el ingreso líquido por aduanas queda reducido á unos 105 millones de pesetas.

Como se ve, apesar del excesivo coste de los resguardos, la renta era todavía considerable, y éste es, sin duda, uno de los impuestos mejor administrados entre nosotros, ya por las facilidades que su naturaleza presenta, ya también por el mayor cuidado que se ha puesto en organizarle. Sus progresos se han obtenido de una manera visible, gracias á las reformas liberales, y por ese camino habría que seguir para lograr aumentarlos.

Por desdicha, los nuevos aranceles han dado, no ya un paso, sino un formidable salto atrás, y la renta de aduanas habrá de ser una de sus primeras víctimas. Es en vano por el momento luchar contra las corrientes proteccionistas que todo lo avasallan; la generalidad del mal, prueba del gravísimo retroceso que hay en el sentido de las relaciones internacionales, sólo se corregirá con las dolorosas enseñanzas de la experiencia. Los Gobiernos elevan por todas partes los derechos arancelarios para facilitar, dicen, ó hacer más ventajosa la celebración de tratados de comercio, y esta conducta, que es *tan discreta* como la que consiste en multiplicar los armamentos para sostener la paz, no se abandonará sino en fuerza y por el exceso de los daños que produce.

En cuanto á las ordenanzas ó reglamentos del impuesto, justo es reconocer que las actuales mejoraron su administración, en provecho de los cambios, con la supresión de la zona fiscal, de guías y trámites para el despacho, dando facilidades para las descargas, tránsitos y trasbordos, disminuyendo las multas y rodeando de mayores garantías al procedimiento que se sigue para imponerlas. Sin embargo, los grandes alicientes que ofrece al

Digitized by Google

contrabando la elevación de los aranceles darán lugar á que vuelvan las antiguas suspicacias y exigencias, y por de pronto el decreto de 10 de Noviembre de 1891 ha restablecido la zona fiscal con su cortejo obligado de restricciones y formalidades, que han de perjudicar mucho más á los comerciantes que á los defraudadores.

Digitized by Google

XXIV

Arbitrios de Canarias y otros ingresos eventuales.

Reunimos en este capítulo la consideración de algunos recursos que no han podido hallar cabida en la clasificación que hemos venido siguiendo.

I. Un real decreto de 11 de Julio de 1852 declaró *francos* los puertos de Canarias para contener, decía en el preámbulo, la ruina que amenazaba á aquella hermosa comarca, aislada por las exigencias fiscales de la aduana y por la competencia que hacían á su tráfico otros puntos no tan bien situados como ella para constituir un gran centro de contratación y escala, pero que brindaban al comercio con mayores facilidades y economías. Suprimida la renta de aduanas y desestancado el tabaco, como era consecuencia inevitable, la disposición citada creó en las islas Canarias, para sustituir á esos ingresos, los *arbitrios* siguientes: derechos módicos, que no excedían de una peseta en libra, á la importación del tabaco; patentes de 100 y de 250 reales respectivamente para la fabricación y la venta de ese artículo; un recargo de 2 por 100 sobre la contribución territorial, el de 50 por 100 sobre la parte comercial en el subsidio, y por último, el 1 al millar sobre factura de todas las mercaderías por derechos de puertos y faros. Se impuso además á la diputación y juntas de comercio de las islas la obligación de cubrir el *déficit* que resultare, si los arbitrios establecidos

Digitized by Google

no alcanzasen á cubrir la cantidad de 1.215.811 reales en que se calcularon sus productos.

La ley de 10 de Junio de 1870 sancionó esas franquicias y dispuso el nombramiento de una comisión especial, que propusiera lo conveniente para extenderlas sin perjuicio del Tesoro y para liquidar el descubierto en que se hallaba la provincia de Canarias, por no haber satisfecho la indemnización que le imponía el decreto antes citado.

La dirección de Aduanas, con noticia de algunos abusos que se cometían en los puertos francos de Canarias, tomó en 1879 acuerdos que tendían á modificar su régimen; mas la real orden de 13 de Enero de 1880 suspendió su ejecución, ateniéndose á lo mandado por la ley del 70. El arancel y las ordenanzas de aduanas sancionan la franquicia de los puertos de Canarias. El reglamento en que se determinan las formalidades con que ha de hacerse el comercio por esos puertos forma el apéndice 17 de las ordenanzas de 1884, antes citadas.

La partida del presupuesto que coresponde á los arbitrios de Canarias es de 450.000 pesetas, si bien la recaudación excede poco de 300.000.

II. *Recursos eventuales.*—El ingreso de 1.800.000 pesetas, que así se denomina, engloba ramos á cargo de diferentes ministerios y productos de escasa importancia, como el *material inútil de obras públicas, la escuela de agricultura* y otros semejantes, que no es de creer rindan la suma calculada.

III. *Alcances é intereses.*—Se presupuestan 500.000 pesetas, como resultado de los procedimientos que se siguen contra los funcionarios deudores ó responsables á la hacienda y por el 6 por 100 de interés, que se cobra sobre los fondos del Tesoro, distraídos de su legítima inversión.

IV. *Reintegros de ejercicios cerrados.*—Apesar de que conforme á una ley de 31 de Diciembre de 1881 no deben traerse al presupuesto corriente las resultas de ejer-

Digitized by Google

cicios cerrados, viene figurando por este concepto entre los ingresos una partida que ahora asciende á 4.800.000 pesetas.

V. Finalmente, por *Atrasos hasta fin de* 1849 se consignan 50.000 pesetas, cantidad que habrá de hacerse efectiva sobre los créditos á favor del Tesoro pendientes en 1.° de Enero de 1850, fecha en que se organizó la actual administración y contabilidad de la hacienda.

Digitized by Google

XXV

Ingresos extraordinarios.—La desamortización.

I. Agotados en los ejercicios anteriores todos los recursos extraordinarios que se lograron con la venta de los títulos de la deuda amortizable que poseía el Estado, con la negociación de los pagarés de los compradores de bienes nacionales, con los fondos de cajas especiales llevados al Tesoro, con el pago que hizo la Compañía Arrendataria de las existencias de tabacos y con el anticipo de 84 millones de pesetas exigido á esa misma Compañía, la ley de 14 de Julio de 1891 procuró un nuevo ingreso extraordinario obligando al Banco de España á un préstamo de 150 millones, que habrá de hacerse efectivo á razón de 50 en cada uno de los años económicos de 1891-92, 92-93 y 93-94.

Este arbitrio, cómodo sin duda alguna, puesto que el anticipo no devenga interés ni es reintegrable hasta 1921, se obtuvo, no obstante, á cambio de una prórroga injustificada y prematura del monopolio del Banco, de un ensanche peligroso dado á sus facultades para la emisión de billetes y arrojando una carga más y muy pesada sobre ese establecimiento de crédito, harto comprometido ya por sus relaciones con el Tesoro público.

Ello es que por espacio de tres años habrá ingresos y presupuestos extraordinarios, cuyo origen, como acabamos de ver, es poco legítimo, y cuya aplicación lo es menos todavía, porque se destinan á cubrir obligaciones

Digitized by Google

ordinarias; es decir, á conllevar el déficit y á mantener el exceso de los gastos del Estado [1].

Sólo nos resta, pues, tratar ahora de la desamortización y del crédito, que son los recursos propiamente extraordinarios de nuestra hacienda.

II. La desamortización es un recurso ya casi agotado, pero no sólo transitorio, sino verdaderamente anormal y efecto de circunstancias que no han de reproducirse.

La amortización de la propiedad inaugurada en tiempos de la monarquía gótica, llegó á fines del siglo último á un extremo insoportable. No pueden detenernos las causas de ese hecho, ni es necesario insistir sobre sus efectos, harto visibles en el abatimiento de todas las fuerzas sociales, en la despoblación y la miseria que sufría nuestra patria. Lo que únicamente atañe á nuestro objeto es indicar qué motivos financieros contribuyen muy poderosamente al desarrollo de la amortización, tanto civil como eclesiástica. La propiedad territorial, huyendo de las gabelas y exacciones que la mermaban por todas partes, buscó la inmunidad y el amparo con que la brindaban las entidades influyentes en los revueltos días de la Edad Media, y se vinculó en el feudo, en los municipios y en la Iglesia. Entre la libertad de disposición y la libertad de los tributos, resultaba esta última más provechosa que aquélla, y el propietario tenía interés en renunciar á este título, que venía á ser nominal, y hallaba mucha ventaja al convertirse en colono ó enfiteuta del señor ó del obispo. Exentos del pago de los impuestos los nobles y la Iglesia, contaban para acumular la propiedad, además de los abundantes medios que su posición les ofrecía, con el monopolio de las adquisiciones á título oneroso, porque los pecheros no podían competir con ellos en el precio y con las cesiones que voluntariamente les hacían de sus bienes los hombres del

[1] Véase el cap. IX de la sección II.

Digitized by Google

estado llano, que iban á cobijarse en la sombra de aquellos privilegios. Esta causa obró á favor de la amortización con tanta energía como el poder de la nobleza y sus violencias y la debilidad de los reyes y las seducciones y promesas de los frailes y los clérigos. La Iglesia, más benigna sin duda con sus vasallos y colonos, utilizó muy especialmente tal ventaja, valiéndose de la institución del *precario*, que hacía pasar á sus manos grandes riquezas, ya mediante el pago de una renta vitalicia, ya por la adjudicación al cedente del usufructo de propiedades mayores que la suya, ya por otras varias combinaciones ingeniosas y semejantes. «Como la propiedad eclesiástica, dice un escritor contemporáneo, disfrutaba tan grandes inmunidades y privilegios, al par que la secular se hallaba tan gravada é insegura, algunos propietarios daban sus bienes á la Iglesia para recibirlos luego de ella en enfiteusis perpetua mediante el pago de un canon módico. De este modo redimía el propietario las exacciones fiscales y tomaba la Iglesia el dominio directo de tales bienes, en fraude del Estado, con la esperanza de que algún día vinieran á refundirse en ella ambos dominios» [1].

Mas si la amortización arraiga y crece en gran parte por consideraciones fiscales, en este mismo orden es donde halla su mayor contradicción, que no es atendiendo á principios económicos, ni á la satisfacción de intereses generales, sino más bien en defensa de los intereses de su hacienda, como los reyes se oponen desde muy antiguo á las continuas adquisiciones de la Iglesia, que eran las más dañosas á la corona, porque los nobles, al fin, estaban obligados á servirla con todos sus recursos. Desde muy antigno trataron nuestras leyes de contener los progresos de la amortización eclesiástica, y prescindiendo de la cuestión que con este motivo suscita el examen de la legislación visigótica, es indudable que á poco

---

[1] Cárdenas.—*Ensayo sobre la historia de la propiedad territorial en España.*

Digitized by Google

de comenzar la reconquista las prohibiciones de trasmitir bienes á las iglesias son muy frecuentes, por lo mismo que no eran obedecidas y aumentaban sin cesar los males que se pretendía atajar con ellas. El fuero dado á Sepúlveda por Alfonso IV de Castilla en 1080 prohibía á las *manos muertas* toda adquisición de heredamientos, y ese mismo monarca dictó en 1102 una ley general para que nadie diera ni dejase bienes raíces á las iglesias, so pena de perderlos. Esa ley, adoptada luego por las Cortes de Nájera, en el reinado de Alfonso VII, es la 2.ª, tít. I, libro I del Fuero Viejo, y dice así: «Este es fuero de Castilla que fué puesto en las Cortes de Nájera, que ningún heredamiento de rey non corre á los fijosdalgos nin á monasterio ningún.» Alfonso VIII es aún más explícito en el mandato y acerca de su causa, al escribir los fueros de Baeza y Cuenca: «Mando—decía en este último—que á los homes de orden, nin á monjes, que ninguno non haya poder ni vender raíz. Que así como su orden manda et vieda á nos dar ó vender heredat, así el fuero y la costumbre vieda á nos eso mismo.» En Aragón, Jaime I dispuso el año 1226 que los bienes de *realengo* no pasasen á *abadengo*, y ese mismo monarca estableció en Valencia el impuesto de *amortización* y sello sobre las adquisiciones eclesiásticas. Aunque las leyes de Partida, con su espíritu ultramontano, eran favorables á las adquisiciones de la Iglesia y fomentaron la amortización, el mismo Alfonso X, que hacía aquel código, confirmaba los fueros de Sepúlveda y Cuenca antes citados, y otros que explícitamente condenan las enajenaciones á los eclesiásticos. Igual conducta siguieron Alfonso XI y Pedro I, siempre con la mira de que lo *realengo* no pasase á lo *abadengo*. Juan II dispuso en 1452 que para indemnizar al patrimonio real del daño que le causaban las adquisiciones de manos muertas, se exigiera además de la alcabala la quinta parte del precio de los bienes vendidos á personas exentas de la jurisdicción del rey, y apenas puede citarse ningún monarca hasta los Reyes Católicos que no legis-

Digitized by Google

le en tal sentido, como no hay Cortes desde las de Nájera en que no se quejen los pueblos de la amortización eclesiástica y pidan contra ella enérgicos remedios. Preceptos y lamentaciones fueron vanos; las leyes eran eludidas y las manos *muertas* siguieron con gran *actividad* adquiriendo nuevas propiedades. Hubo algunos reyes que intentaron hacerse obedecer, y así Sancho IV mandó hacer pesquisa de los bienes raíces que indebidamente hubieran pasado á propiedad de la Iglesia para que *fuesen tornados á las villas*; Fernando IV dispuso «que las heredades realengas é pecheras que non pasen á abadengo, nin las compren los fijosdalgo, nin clérigos, nin los pueblos, nin comunes; é lo pasado desde el ordenamiento de Haro (en que volvieron á prohibirse esas enajenaciones), que pechen por ello aquellos que lo compraron ó en cualquiera otra manera ge lo ganaron; é daquí adelante non lo puedan haber por compra nin por donación, si non que lo pierdan é que lo entren los alcaldes é la justicia del logar,» y Alfonso XI anuló las adquisiciones del clero, salvando sólo las que se fundaban en privilegios reales, y ordenó una nueva pesquisa para devolver á las familias los bienes trasladados á la Iglesia sin autorización real; pero estos empeños no lograban sino oponer ligeros diques que eran pronto arrollados por la influencia invencible de la codicia en los unos y de las preocupaciones en los otros. Es de notar, sin embargo, y por eso insistimos sobre ello, el carácter que tienen todas esas disposiciones; llamóselas *ley de amortización*, y merecieron el nombre porque no iban realmente contra la institución, sino más bien á favor de ella, dado que su principal objeto era que lo realengo mantuviese su condición, y se vinculara en provecho de la corona, á virtud del principio de reciprocidad invocado por Alfonso VIII. Y esa misma tendencia se conserva en las cédulas de Carlos III, fecha la una el 10 de Marzo de 1763, que manda no se admitan por ningún caso instancias de manos muertas para la adquisición de bienes, y la otra de 1771, que re-

Digitized by Google

cuerda el fuero dado á Córdoba por el rey Fernando en 1269 y la prohibición de vender ni dar su heredad á alguna orden, fuera de aquella catedral, añadiendo para el caso de infracción, á las penas entonces señaladas, las de privación de oficio á los escribanos que intervinieran y la nulidad de los instrumentos y enajenaciones.

Hasta ahora, pues, no hallamos medidas desamortizadoras ó favorables á la libertad del dominio, y para mostrarlas habremos de seguir otro camino. Vencidos los monarcas por la Iglesia, impotentes para contener la amortización, trataron de sacar algún partido de ella, y obtuvieron por mediación de los Papas las *tercias reales*, los *donativos* y *subsidios del clero*, el *excusado*, el *noveno*, y en fin, las llamadas *rentas eclesiásticas*, que llegaron á ser de gran cuantía. Además, el concordato de 1737 estableció que las nuevas adquisiciones de la Iglesia, no siendo de fundación, quedarían sujetas á los mismos gravámenes que se impusieran á la riqueza propia de los legos, y una vez quebrantada la inmunidad y admitida la participación del Estado en los bienes eclesiásticos, el que pasara de las rentas á los capitales dependía no más que de la urgencia en las necesidades del Tesoro público. Así es como, en efecto, se realizó el cambio, y á virtud de razones fiscales se decreta y da principio la desamortización eclesiástica. Dejando aparte la incautación por el Estado de los bienes pertenecientes á los jesuitas, expulsados en 1767, porque fué consecuencia y no motivo de aquella medida de índole política, y prescindiendo también del impuesto de 15 por 100 establecido por Carlos IV en 1795 sobre las adquisiciones de manos muertas, porque este arbitrio ni era nuevo ni mayor que el creado por Juan II, el primer acto que desvinculó y puso en circulación una masa considerable de bienes inmuebles [1] fué el decreto de 19 de Setiembre de 1798,

---

[1] Sempere, que se alaba de haber propuesto la medida, calcula el producto de aquella venta en cerca de 500 millones de pesetas. *Historia de*

Digitized by Google

que se expresaba en estos términos: «Enmedio de las urgencias presentes de la corona, he creído necesario disponer un fondo cuantioso, que sirva al doble objeto, de subrogar en los vales reales otra deuda con menos interés é inconvenientes y de poder aliviar la industria y comercio con la extinción de ellos... y he resuelto, después de un maduro examen, se enajenen los bienes raíces, pertenecientes á hospitales, hospicios, casas de misericordia, de reclusión y de expósitos, cofradías, memorias, obras pías y patronatos de legos, poniéndose los productos de estas ventas, así como los capitales de censos que se redimiesen pertenecientes á estos establecimientos y fundaciones, en mi real caja de amortización, bajo el interés anual de 3 por 100, y con especial hipoteca de los arbitrios ya destinados, y los que sucesivamente se destinaren al pago de las deudas de mi corona...» Ni una sola palabra pone Godoy, autor de ese decreto, en labios de Carlos IV que se refiera á los inconvenientes de la amortización, ni á las ventajas del libre tráfico; son miras exclusivamente fiscales las que determinan el acuerdo y sus propósitos. El segundo paso dado en la vía de la desamortización es de idéntica naturaleza, y está en la Real cédula de 21 de Febrero de 1807, que inserta un breve de Pío VII [1], en el cual se concedía al rey la facultad de vender y enajenar la sétima parte de los predios pertenecientes á las iglesias, monasterios, conventos, comunidades, fundaciones y á otras cualesquiera personas eclesiásticas, incluso los bienes patrimo-

---

las rentas eclesiásticas de España.—Canga Argüelles, sin embargo, la gradúa en la mitad. *Dic. Art. Ventas.*—Antequera dice que los bienes puestos á la venta importaban 1.000 millones, y los vendidos ascendieron á 400 millones de pesetas. *La desamortización eclesiástica.*

[1] El Papa había otorgado, por un breve de 1805, licencia para vender propiedades de la Iglesia hasta el valor en renta de 6.400.000 reales; pero las dificultades que halló la ejecución de esta medida dieron lugar á nueva solicitud del rey y al breve de 12 de Diciembre de 1806 inserto en la cédula de 1807. Véase el suplemento á la Nov. Recop., ley I del tít. V.

Digitized by Google

niales de las cuatro órdenes militares y la de San Juan de Jerusalén, sin más excepción que la de los asignados por congrua de los párrocos, recompensándose á los interesados con los productos que hubieren obtenido en un quinquenio, y aplicando los productos de la gracia á la extinción de los vales reales y al socorro de las urgentísimas necesidades de la monarquía. Por último, si es cierto lo que afirma Canga Argüelles, refiriéndose á las *Memorias* de Ouvrand, «en Noviembre de 1804 el Papa Pío VII aprobó, en vista de una exposición de S. M. sobre los motivos que obligaban á expedirla, una cédula real firmada por el Sr. D. Carlos IV, en la cual se mandaba vender todos los bienes eclesiásticos de España é Indias» [1]. Pero sea ó no exacta esta noticia, y á lo segundo nos inclinamos porque se aviene mal con la *septimación* de los bienes eclesiásticos, solicitada y concedida posteriormente, ello es que la desamortización está acordada á fines del siglo último, y empieza á ejecutarse en los comienzos del actual, porque ya no se trataba de una nueva merced del Pontificado, semejante á las que disfrutaron Carlos I, Felipe II, Fernando VI y otros monarcas, para disponer de algunos bienes de la Iglesia; estas concesiones de pequeña importancia é inutilizadas en gran parte por las dificultades que á su realización oponía el clero, se hacían á título de donación, mientras que ahora las gracias alcanzaban á una masa considerable de la propiedad eclesiástica, no hallaban resistencia y autorizaban la *conversión* en títulos ó créditos contra el estado de la riqueza inmueble de la Iglesia, con lo cual se reconocían implícitamente la inconveniencia de esa forma de la propiedad y los males que la amortización engendraba. Era que los tiempos habían cambiado; las doctrinas de la ciencia económica, los esfuerzos del insigne Campomanes, de Jovellanos, de Feijóo y de otros muchos distinguidos escritores hicieron tan patentes las

[1] En el artículo *Ventas y enajenaciones*, antes citado.

Digitized by Google

lecciones de una experiencia de siglos, que la opinión ilustrada reclamó y los poderes públicos hubieron de consentir la modificación del régimen en que la propiedad vivía. La necesidad de esa mudanza se reconoció dentro de los antiguos sistemas políticos, aunque no se la proclamara abiertamente, y se la diera como motivo la grandísima penuria del Erario, y esto es lo que caracteriza en su primer período á la desamortización eclesiástica.

No sucedió enteramente lo mismo en cuanto al orden civil. Resistieron también nuestros antiguos Códigos las vinculaciones del feudalismo, la perpetuidad de las enajenaciones y mercedes prodigadas por los reyes, y sobre todo la institución de los mayorazgos; pero desde que las leyes de Toro sancionaron éstos en mal hora, á la propiedad amortizada por los nobles, los pueblos y las fundaciones de caridad y de enseñanza se agregó el inmenso contingente que la vanidad acumuló al fondo de los bienes vinculados. Sin embargo, las protestas y las medidas contra la amortización civil no se recatan ni atenúan de modo alguno desde la segunda mitad del siglo XVIII. Carlos III inició ya la reforma, y Carlos IV en 1789, «para evitar, decía, los daños que causa al Estado el abandono de casas y tierras vinculadas... con otros perjuicios de mucha consideración, como son los de fomentar la ociosidad y la soberbia de los vasallos poseedores de pequeños vínculos... y privar de muchos brazos al ejército, marina, agricultura, comercio, artes y oficios,» resolvió que no pudieran fundarse mayorazgos sin preceder licencia suya ó de los reyes sus sucesores. En 1795 se impuso á los mayorazgos la misma contribución del 15 por 100 que se establecía sobre las adquisiciones de las manos muertas; en 1798, por la cédula de 24 de Setiembre, se dió á todo poseedor de mayorazgos, vínculos y patronatos de legos facultad para enajenar sus bienes, imponiendo el dinero en la caja de amortización, con interés de 3 por 100; al día

Digitized by Google

siguiente se mandó dar igual destino á los caudales de los seis colegios mayores suprimidos de San Bartolomé, Cuenca, Oviedo, Salamanca, Valladolid y Alcalá, y de los establecimientos de beneficencia, según antes hemos indicado, y en 11 de Enero de 1799, para estimular la enajenación de los bienes vinculados, se dispuso volver á sus dueños, á título de premio, la octava parte del valor neto que produjesen las ventas. Concesión esta última, dice el Príncipe de la Paz en sus Memorias, que fué mirada por todas partes como un medio indecoroso, tanto al gobierno que la había propuesto como para los que por ella se movieren á enajenar sus bienes [1]; pero que prueba, así como las otras que hasta 1805 se dictaron con el mismo espíritu, toda el ansia que había por allegar recursos al Tesoro, y el empeño formado de concluir especialmente con los mayorazgos. Las tierras labrantías de los bienes de propios se habían vendido ya en gran parte, y muchas otras se repartieron á los vecinos labradores de los pueblos, á virtud de la real cédula de 26 de Mayo de 1770, y ahora, además de reproducirse esta disposición, se mandaron vender, por cédula de 21 de Febrero de 1798, todas las casas pertenecientes á los propios y arbitrios de los pueblos. Aplicáronse los mismos principios al patrimonio de la corona, y la real cédula de 21 de Octubre de 1800 dispuso se vendieran todos los bienes y edificios que no fuesen necesarios para el servicio de la real persona y su familia, exceptuando solamente la Alhambra de Granada y el Alcázar de Sevilla, poniendo el sello á esta enérgica campaña desamortizadora el reglamento de 17 de Abril de 1801, que autorizaba para redimir con vales reales toda clase de censos y cargas enfitéuticas.

El segundo período de la desamortización comienza con las disposiciones de las Cortes de Cádiz. Uno de los primeros actos del efímero gobierno de Fernando VII

---

[1] Tomo II, pág. 397.

Digitized by Google

había sido el suspender la enejenación de la sétima parte de los bienes eclesiásticos, y la junta central había mandado también, en 1808, detener las ventas acordadas en 1798, sin duda por la irregularidad con que venían ejecutándose. Napoleón y el rey intruso José decretaron la extinción de comunidades religiosas y la adjudicación de sus bienes á la hacienda; pero, dado el escaso efecto de estas medidas, nos limitaremos á mencionarlas para dar idea de las adoptadas por las Cortes. Ordenaron éstas en 22 de Marzo de 1811 que se sacaran á la venta los edificios y fincas de la corona, exceptuando, decían, por ahora los palacios, cotos y sitios reales; en 4 de Enero de 1813 mandaron reducir á dominio particular todos los terrenos comunes, los baldíos, realengos y propios, exceptuando sólo los ejidos y terrenos indispensables de los pueblos; en 6 de Febrero de 1813 declararon vacantes y adjudicaron al Estado los bienes que pertenecían á la Inquisición, suprimida el 26 de Enero anterior, y en el decreto de 13 de Setiembre del mismo año al regular la clasificación y el pago de la deuda nacional, hipotecaron especialmente para este objeto, y mandaban que se vendieran, las temporalidades de los jesuitas, los predios de las encomiendas y maestrazgos de las órdenes, los bienes de conventos arruinados y suprimidos por breve de 1802, las alhajas y fincas de la corona, excepto los palacios y sitios de recreo de los reyes, la mitad de los realengos y baldíos, los bienes de la Inquisición, el 10 por 100 de propios y otros de menor cuantía. Las críticas circunstancias en que el país se hallaba entonces impidieron la cabal ejecución de esas medidas, y la idea de no ofender á las clases preponderantes que trabajaban con ardor en la obra de la independencia nacional, fué sin duda la que contuvo, en materia de desamortización, á aquellas Cortes, cuyo espíritu se revela en la abolición que decretaron de todos los señoríos jurisdiccionales.

Anuladas las disposiciones de las Cortes por el gobier-

Digitized by Google

no absoluto de Fernando VII, se impusieron algunos arbitrios sobre los bienes amortizados, y aun se intentó por Garay la venta de los ya secularizados y de los baldíos y realengos; mas el principio de la desamortización fué en aquella época abandonado enteramente.

Consagráronle en cambio con firme resolución las Cortes de 1820, para las cuales era la desamortización una necesidad social que urgía satisfacer, sin dejar por eso de tomar en cuenta sus consecuencias fiscales. La ley de 11 de Octubre de aquel año abolió los mayorazgos y prohibió para en adelante toda clase de vinculaciones; un decreto de 1.° de Octubre suprimió *todas las comunidades de órdenes monacales, las de canónigos y seglares, los conventos y colegios de las órdenes militares y todos los hospitalarios*, adjudicando sus bienes al crédito público, y por varias otras disposiciones se restableció lo mandado en las Cortes de Cádiz con respecto á los bienes del patrimonio real, de la Inquisición, de los jesuitas, de los realengos, baldíos y propios, y se pusieron en venta las propiedades de las capellanías, ermitas, cofradías ó fundaciones que no fueran hospitales, hospicios, casas de expósitos y de educación en ejercicio. No se tocaron entonces los bienes del clero secular; pero se redujo á la mitad el importe de los diezmos, el Estado renunció á las antiguas rentas decimales y cargó una contribución de 30 millones sobre las propiedades de la Iglesia. Para reglamentar la enajenación de los bienes que se llamaron nacionales se dictó la instrucción de 29 de Junio de 1821, base de todas las posteriores, que admitía la venta á pagar en diez plazos, caso de que no hubiese compradores al contado; las fincas que no pudieran colocarse de este modo se adjudicarían á sus cultivadores mediante un canon del 1 por 100, y para las que ni aun así hallasen salida, mandaba que se apelase á las rifas.

Nuevamente se suspende la desamortización con la vuelta del absolutismo en 1823; pero otra vez se aco-

Digitized by Google

mete la reforma en 1835, con la circunstancia de que ahora toma ya distinta fase, porque se hace de ella un arma que el partido liberal esgrime contra los defensores del carlismo, para allegar recursos con qué vencer en la guerra, para debilitar á sus enemigos y crear intereses á favor de las instituciones representativas. Los decretos de 25 de Julio y 11 de Octubre de aquel año reiteraron la supresión de algunas órdenes monacales; otro decreto de 8 de Marzo de 1836 dió mayor amplitud á la medida, y la ley de 29 de Julio de 1837 llegó á la extinción de *los monasterios, conventos, colegios, congregaciones y demás casas de religiosos de ambos sexos*. Todas esas disposiciones adjudicaban al Estado los bienes de las corporaciones suprimidas; los decretos de 3 de Setiembre de 1835 y 19 de Febrero de 1836 y la ley de 28 de Julio de 1837 se encargaron especialmente de ordenar lo necesario para su venta y aplicación al pago de la deuda pública. Más adelante fué la ley de 29 de Julio de 1837, al establecer en su art. 2.° que «todas las propiedades del clero secular, en cualquiera clase de predios, derechos y acciones que consistan, de cualquiera origen y nombre que sean y con cualquiera aplicación ó destino con que hayan sido donadas, compradas ó aquiridas, se adjudican á la nación, convirtiéndose en bienes nacionales;» y si bien esta disposición no tuvo inmediato efecto, se reprodujo literalmente en la ley de 2 de Setiembre de 1841, que puso en venta tales bienes, dictándose al mismo tiempo las instrucciones necesarias para ejecutarla desde luego.

Dueño del mando, el partido moderado suspendió primero la venta de los bienes del clero secular y de las comunidades religiosas de monjas (real decreto de 26 Julio 1844) y mandó luego devolver á la Iglesia sus bienes no enajenados, por la ley de 3 de Abril de 1845. Desde esta fecha, la desamortización se paraliza hasta 1851, en que por el concordato ajustado con la Santa Sede en 16 de Marzo, se resolvió entregar á los diocesanos todos

Digitized by Google

los bienes de procedencia eclesiástica que no hubieren sido enajenados, á fin de que canónicamente los vendieran, convirtiéndose su importe en láminas intrasferibles de la deuda pública. La ejecución de ese convenio hubiera, hasta donde era posible, conciliado los intereses que se agitaban y las dificultades que se ofrecían en la desamortización de los bienes de la Iglesia; pero los obispos se colocaron en una actitud de resistencia pasiva, y la revolución de 1854 halló motivo para volver á incautarse de las propiedades eclesiásticas y lanzarlas á la circulación con todas las demás clases de la riqueza amortizada.

Las leyes de 1.° de Mayo de 1855 y 15 de Julio de 1856 son explícitas en sus fundamentos, porque recogieron todos los cargos que á la amortización podían hacerse, y son amplias y completas en sus disposiciones, porque llegaron á todas las consecuencias del principio que aceptaban. Decía la ley de 1855 en su primer artículo: «Se declaran en estado de venta, y sin perjuicio de las cargas y servidumbres á que legítimamente estén sujetos, todos los predios rústicos y urbanos, censos y foros pertenecientes al Estado, al clero, á las órdenes militares, á cofradías, obras pías y santuarios, al secuestro del exinfante D. Carlos, á los propios y comunes de los pueblos, á la beneficencia, á la instrucción publica y cualesquiera otros pertenecientes á manos muertas, ya estén ó no mandados vender por leyes anteriores.» Exceptuábanse únicamente las fincas destinadas al servicio público, los edificios de los establecimientos de beneficencia é instrucción, el palacio de los obispos, las casas destinadas para habitación de los curas párrocos con los huertos y jardines á ellos anejos, las huertas y jardines de las Escuelas pías, los bienes de las capellanías destinadas á instrucción pública durante la vida de sus entonces poseedores, los montes cuya venta no crea oportuna el gobierno, las minas de Almadén, las salinas, los terrenos de aprovechamiento común de los pueblos, y

Digitized by Google

por último, los bienes que por razones graves creyera el gobierno conveniente excluir. Las ventas se harían á pagar en metálico en quince plazos y catorce años. Los fondos procedentes de la venta de los bienes del Estado, del clero y del 20 por 100 de propios se destinaban á los objetos siguientes: primero, á cubrir el déficit del presupuèsto corriente, el 50 por 100 del resto y el total ingreso en los años sucesivos á la amortización de la deuda pública, y el otro 50 por 100 á obras públicas de interés general. El producto del 80 por 100 de propios y de los bienes de beneficencia é instrucción pública debía invertirse en inscripciones intrasferibles de la deuda del 3 por 100 á favor de los pueblos y corporaciones respectivas. Al clero se le entregarían láminas intrasferibles por capital equivalente en deuda del 3 por 100 al producto en venta de sus bienes.

En 31 del mismo mes de Mayo se dictó una extensa instrucción para el cumplimiento de la ley del día 1.° y en 30 de Junio siguiente otra para la contabilidad de los bienes nacionales. Por real decreto de 15 del mismo Mayo se creó una dirección general de ventas de bienes nacionales, y luego se promulgaron, en 27 de Febrero de 1856, una ley aclaratoria en la parte relativa á la redención de censos y otra en 27 de Mayo de igual año, que autorizaba la redención de todas las cargas establecidas sobre la propiedad en favor de las iglesias, fundaciones pías, de beneficencia ó de instrucción, de pobres ó parientes, entregando en papel de la deuda del Estado, con interés reconocido y satisfecho al corriente, una renta igual á la cantidad necesaria para el cumplimiento de dichas cargas.

La ley de 11 de Julio de 1856 fué á la vez aclaratoria y reformadora de la del año anterior. Hé aquí las alteraciones de mayor trascendencia que produjo. Exceptuó de la desamortización la dehesa destinada en cada pueblo al pasto del ganado de labor y las capellanías colativas de sangre ó patronatos de igual naturaleza, y decla-

Digitized by Google

ró que la venta de las minas habría de ser objeto de leyes especiales. Dividió en dos grandes grupos los bienes desamortizados: del Estado el uno, de corporaciones civiles otro. En éste se incluían el 80 por 100 de propios, los de beneficencia é instrucción pública, cuyos productos no ingresaran en las cajas públicas, y los demás correspondientes á las provincias y á los pueblos; todo el resto quedaba comprendido en la primera categoría. Los bienes de corporaciones civiles debían pagarse en nueve años y diez plazos; los del Estado cuyo valor no pasara de 20.000 reales habían de satisfacerse en diez y nueve y veinte plazos iguales. Los bienes de corporaciones civiles seguirían pagándose en metálico, mas el 50 por 100 de los del Estado podría abonarse en papel de la deuda consolidada ó diferida. Con la misma fecha de la ley se dió una instrucción para llevarla á efecto, en la cual se anunciaba la formación de una nueva y general para este ramo.

De tal modo impulsaron la desamortización esas medidas, que en poco más de un año se enajenaron bienes por valor de 767 millones de reales próximamente, y fueron redimidos ó vendidos censos en cantidad de 384 millones; pero el decreto de 23 de Setiembre de 1856 suspendió *hasta resolver lo conveniente* la enajenación de los bienes del clero secular, y otro, fecha 14 de Octubre siguiente, mandó suspender la ejecución de la ley de 1.° de Mayo de 1855, y que en su consecuencia no se sacara á subasta finca alguna ni se aprobaran las ventas pendientes.

Empero no duró mucho el paréntesis que volvía á abrirse. El decreto de 2 de Octubre de 1858 restableció la desamortización civil, exceptuando la de los censos, cuya redención ó venta admitió luego la ley de 11 de Marzo de 1859, y la desamortización eclesiástica fué definitivamente sancionada por el convenio que el Gobierno español celebró con la Santa Sede, y que se publicó como ley del reino en 4 de Abril de 1860. Reconocióse

Digitized by Google

en él á la Iglesia la facultad de adquirir y conservar toda clase de propiedades y valores y se acordó la permutación de los bienes inmuebles devueltos al clero por el concordato, dando á los obispos el derecho de determinar el precio de los situados en sus respectivas diócesis y comprometiéndose el Estado á dar en cambio de todos ellos las inscripciones intrasferibles de la deuda del 3 por 100 necesarias para cubrir el total valor de dichos bienes. Á las excepciones de venta antes declaradas se agregó la de los seminarios, bibliotecas, casas de corrección eclesiásticas, y en general los edificios destinados al culto y á la habitación del clero regular de ambos sexos, y además aquella finca que en cada diócesis considerase el obispo que convenía excluir de la permutación. El producto de las inscripciones intrasferibles se computaría en la dotación señalada al culto y clero. El real decreto de 21 de Agosto de aquel año dictó las disposiciones á que debía sujetarse la permutación de los bienes del clero por títulos de la deuda.

Continuó, pues, desdeluego la desamortización civil extendida al patrimonio de la corona por la ley de 12 de Mayo de 1865; pero la eclesiástica se detenía porque los diocesanos siguieron ahora, con respecto á la cesión que debían hacer de tales bienes, una conducta igual á la que adoptaron respecto de la venta que debían haber ejecutado en 1851.

La revolución de 1868 se limitó, no obstante, á fomentar la desamortización, procurando el cumplimiento de la legislación establecida. Un decreto de 12 de Octubre del dicho año reiteró la supresión de la Compañía de Jesús y otro del día 18 siguiente extinguió los monasterios, conventos y casas de religiosos de ambos sexos fundados después de la ley de 1837, adjudicando uno y otro al Estado los bienes de las congregaciones que suprimían. El decreto de 1.° de Marzo de 1869, la circular fecha 15 de Febrero de 1871 y otras disposiciones semejantes impulsaron la investigación de los bienes que es-

Digitized by Google

taban mandados desamortizar y las operaciones necesarias para ello.

Las decisiones posteriores que debemos mencionar son: la ley de 21 de Julio de 1876, que ordenó se vendieran en lo sucesivo, á pagar en metálico, los bienes de las corporaciones civiles, invirtiéndose sus productos en la adquisición de títulos de la deuda al portador para convertirlos en inscripciones intransferibles; las leyes de 11 de Julio de 1878, disponiendo la una que «los bienes y censos que se vendan por virtud de las leyes de desamortización, sea cualquiera su procedencia y la cuantía de su precio, se enajenarán en adelante, á pagar en metálico, en diez plazos iguales de á 10 por 100 cada uno,» y la otra dictando reglas muy favorables para la redención de los censos desamortizados; la ley de 13 de Julio é instrucción del 13 del mes siguiente sobre cobranza de débitos por compras de bienes nacionales; la ley de 23 de Julio de 1865, que manda reducir á metálico todos los censos y prestaciones á favor del Estado, que pesan sobre la propiedad inmueble y se satisfacen en especie, concediendo facilidades y ventajas para la redención de esos gravámenes; el decreto de 5 de Junio de 1886, que tiende á facilitar la redención y trasmisión de los censos propios del Estado, y por último, la ley de 8 de Mayo é instrucción de 21 de Junio de 1888, que mantienen las excepciones concedidas á los bienes de los pueblos, pero las limitan y someten á restricciones. En su virtud, no podrá concederse la excepción de terrenos para dehesas boyales á los pueblos en que se hayan exceptuado para el aprovechamiento común, si no se justifica que éstos no producen los pastos necesarios; la extensión de los bienes exceptuados no podrá exceder en cada caso de una extensión determinada; se sujeta á plazos la justificación de las reclamaciones y presentación de otras nuevas, y por las que se concedan de estas últimas los pueblos satisfarán al Estado la cantidad, que le hubiere correspondido en el caso de haberse des-

Digitized by Google

amortizado los terrenos con arreglo á la ley de 1855.

Tal es la historia de nuestra legislación desamortizadora. No hay modo de descender al pormenor de las disposiciones que han desenvuelto los preceptos capitales que dejamos consignados, porque son numerosísimas y complicadas, y habremos de contentarnos con dar algunas noticias acerca de la riqueza que la desamortización ha puesto en movimiento y á decir el juicio que nos merece ésta en sí misma y en sus resultados financieros.

De las diligencias practicadas en 1756 para el establecimiento de la única contribución resultó que había en las veintidós provincias de los reinos de León y Castilla 6.322.172 vasallos legos, que poseían 61.196.166 medidas de tierra, ó sean nueve y media cada uno, y 141.840 individuos pertenecientes al clero secular y regular, contando los conventos de monjas, los sirvientes seglares y las casas de hospitalidad y enseñanza, que reunían 12.204.053 medidas de tierra, de forma que tocaban á 86 y media por cabeza [1]. De notar es la proporción que de esos datos resulta entre la propiedad laica y la eclesiástica; mas hay que tener en cuenta para juzgar el desarrollo de la amortización, en primer lugar, que las corporaciones civiles y los mayorazgos absorbían grandes patrimonios, y en segundo, que la propiedad libre ó privada sufría, en beneficio de las manos muertas, censos y gravámenes innumerables.

Lo azaroso de las circunstancias en que la desamortización se ha emprendido, las contrariedades con que se han llevado á cabo las incautaciones de bienes por parte del Estado y la precipitación con que se han hecho las enajenaciones en los primeros momentos, han quitado á esos actos la regularidad que demandaba su importancia. No tenemos por eso datos exactos acerca de la propiedad que se adjudicó á la hacienda ni de los rendimientos que su venta ha dado. Se ignora el importe de los bienes

[1] Carrasco, citado por Colmeiro.

Digitized by Google

amortizados que se vendieron á fines del siglo último por el Gobierno absoluto y el de los que se enajenaron en la primera época constitucional, y las noticias arrancan no más que del año 1821. Desde esta fecha hasta últimos de 1867, según datos oficiales, se vendieron fincas y se redimieron censos por valor de 1.744.695.278 pesetas, y conforme á la *Estadística de los presupuestos*, desde 1850 á 1889-90 se realizaron por ventas 1.536.226.834 y por negociación de los pagarés de compradores 105.731.935; en junto, 1.641.958.769. Concertando ambas noticias, se llega aproximadamente á una suma de 2.700.000 pesetas como productos de la desamortización desde 1821 á 1890, y si bien es de tener en cuenta que hay en esa cantidad algo de nominal, porque en diversas épocas se han recibido en pago de los bienes nacionales títulos de la deuda pública por un valor mayor que el efectivo, esta diferencia viene á compensarse, en parte al menos, con las rentas que la Hacienda ha cobrado desde que se incautó de las propiedades hasta que se sacaron á subasta [1]. Comparado con aquel guarismo lo que queda de la desamortización es ya insignificante. Para 1890-91 se calcularon por este concepto los ingresos siguientes:

	Pesetas.
Ventas anteriores á 1.º de Mayo de 1856.....	50.000
Plazos y descuentos por ventas anteriores al 2 de Octubre de 1858....	50.000
Por ventas y redenciones hasta fin de Junio de 1876.....	700.000
Plazos y descuentos por ventas desde 1.º de Julio de 1876.	8.080.000
Trasmisiones y redenciones de censos.....	400.000
Conceptos extraordinarios.....	80.000
TOTAL.....	9.360.000

Sin embargo, todavía son de alguna entidad los restos disponibles; son muchísimos los expedientes sobre inci-

[1] Para mayor exactitud, habría que computar también los gastos ocasionados por la desamortización, que en el presupuesto actual importan 170.000 pesetas, sin contar los de la administración del ramo.

Digitized by Google

dencias de la desamortización que debe resolver la dirección de Propiedades; no son menos los incoados en solicitud de excepciones de la venta, y el mayor número de unos y otros habrá de decidirse en favor del Estado, porque se entabló con el único objeto de suspender las enajenaciones; son también de algunos miles las denuncias en trámite de bienes y censos que deben ser comprendidos en la desamortización; falta que vender algunos de los montes no exceptuados, y hay, por último, muchísimos censos que pueden ser objeto de redención ó de venta. Aún se podría, utilizando esos restos, enmendar algunos de los grandes yerros cometidos en el manejo de la inmensa propiedad que se adjudicó al Estado.

Ahora, para estimar la obra de la desamortización, es preciso distinguir, como afirma nuestro dignísimo colega el Sr. Azcárate, el juicio absoluto y el juicio relativo que de ella debe formarse [1], idea que, á nuestro entender, se puede expresar también separando la consideración del principio proclamado de la aplicación que ha recibido. La amortización no saca á la propiedad del objeto que la corresponde como medio del destino humano; pero es irracional y absurda como forma del dominio, porque supone la inmovilidad de los fines y de los medios, cuando los unos como los otros son esencialmente variables. El fin religioso, por ejemplo, es fundamental y permanente; pero no siempre es comprendido de igual suerte, ni ha de dar lugar constantemente á las mismas necesidades; de aquí, y siendo mudable el fin, que hayan de serlo también los medios, la propiedad, por tanto, que á él se halla consagrada, y que sea contraria á la naturaleza de ésta toda traba que la prive de la flexibilidad que necesita para corresponder á su objeto. Por eso la amortización no fué ni podía ser absoluta; el derecho canónico admite la enajenación de los bienes eclesiásticos *propter necesitatem*, *utilitatem*, *pietatemque*, y en lo civil la au-

[1] *Historia del derecho de propiedad*, tomo II, pág. 291.

Digitized by Google

toridad del rey suplía las facultades del dueño, por más que los trámites exigidos y los obstáculos puestos en uno y otro caso hicieran ilusoria la admisión de ese principio.

La propiedad era esclava, y el Estado tenía no sólo la facultad, sino la obligación de manumitirla á nombre del derecho; la propiedad amortizada se hallaba fuera de su natural condición en dos respectos: primero, porque era inalienable; después, porque se eximía en gran parte del gravamen del impuesto; los gobiernos, pues, debían volverla á la ley común, ya que no supieron impedir que se saliese de ella. Mas para esto no necesitó el Estado adjudicarse los bienes que poseían las llamadas manos muertas; bastábale haber declarado esa propiedad enajenable á voluntad de sus dueños y haberla sometido á las cargas generales, exigiendo á lo más de ella una indemnización por el tiempo en que indebidamente vivió exenta de tributos. Esto hubiera sido suficiente para detener la amortización y aun para reducirla de un modo considerable.

¿Hacía falta algo más? Sí, ciertamente. Era preciso restablecer en sus condiciones normales el orden económico, y no bastaba dar á la propiedad inmueble la *posibilidad* de que circulase; era necesario ponerla en movimiento para que se difundiera la riqueza, y la gran masa de bienes que pertenecía á la Iglesia, á las corporaciones civiles y á los pueblos, no hubiera salido, con la mera adopción de aquellas determinaciones, del estancamiento en que permaneció durante largos siglos. Una vez reconocida esta *necesidad social*, algo tocaba hacer al Estado para satisfacerla; no habían de ser sus facultades menores en este caso que respecto de aquellos otros en que se invocan la *utilidad y la conveniencia públicas*, y la expropiación forzosa estaba justificada. Pero la mudanza de forma, la conversión impuesta á la propiedad en virtud de esos motivos, ni podía ser total, porque ha de reconocerse á toda clase de personalidades é instituciones

Digitized by Google

el derecho de poseer bienes inmuebles, ni pudo hacerse de otro modo que mediante la completa indemnización de lo expropiado. Hasta aquí el principio de la desamortización nos parece indiscutible, y los que menos pueden impugnarle son precisamente los que con más saña le combaten; es decir, los bien hallados con el dominio eminente del Estado, con las atribuciones discrecionales ó absolutas del poder público, de que hacen aplicaciones mucho más violentas cuando interesa á sus fines.

No es así, sin embargo, como la desamortización se ha practicado, porque eran otros los términos con que se ofrecía el problema y otras las miras con que se ha resuelto. Se vió en ella un pingüe recurso para el angustiado erario, y el medio único de poder bastante para remover los cimientos de la sociedad antigua y dar lugar á las modernas instituciones económicas y á los nuevos sistemas de gobierno, y de aquí las condiciones en que se ha hecho la reforma. Bien claro dijeron los legisladores de 1855 cuáles eran sus tendencias, al expresarse en estos términos: «La comisión deja al buen juicio de las Cortes calcular el gran número de propietarios para siempre unidos por el vínculo de su interés á la causa de la revolución, que creará esta ley llevada á efecto, y se limitará á llamar de paso su atención sobre el aumento consiguiente de la materia imponible y del capital circulante. Pero de lo que no puede prescindir la comisión es de indicar, siquiera sea ligeramente, que en virtud de la ley que propone, el crédito público, cuyas tristes actuales condiciones son notorias, ha de vigorizarse forzosamente, dando así lugar á operaciones hoy imposibles ó ruinosas, y sin embargo, indispensables...» [1] Por eso el Estado se incautó de una buena parte de los bienes amortizados, y los aplicó á sus necesidades, haciéndose due-

[1] Preámbulo del proyecto que se convirtió en la ley de 1.º de Mayo de 1855.

Digitized by Google

ño, sin derecho alguno, del 20 por 100 de los *propios*, y lo que fué mucho peor todavía, de la riqueza poseída por las comunidades religiosas, á las que suprimió para constituirse en su heredero. Aun en los casos en que se indemnizaba á los desposeídos con títulos de la deuda pública, la operación resultaba un gran empréstito. Bajo el punto de vista político, la amortización era un baluarte tras el que se resguardaban los enemigos de los progresos sociales, y la desamorzación fué un recurso de que echaron mano los partidos liberales para sostener la lucha y desarmar á sus contrarios; fué una de tantas medidas revolucionarias en las cuales, mayor que la responsabilidad de aquellos que las dictan, es la de aquellos otros que las provocan. Las clases interesadas en la amortización abrazaron la causa del absolutismo, y al sucumbir éste hubieron de correr aquéllas la suerte de los vencidos: la desamortización vino á ser á modo de botín que conquistaron los vencedores. ¿Qué uso hubieran hecho de su triunfo los que una y otra vez han suscitado la guerra civil entre nosotros en el caso de haber sido distinto el desenlace? Espanta imaginarlo solamente, y si bien esto no exime de culpa á los autores de la desamortizazión, hay que tomarlo en cuenta para apreciar lo que valen las recriminaciones de muchos que la combaten.

Ni los motivos fiscales, ni tampoco los políticos pueden justificar lo que en la desamortización hubo, sin duda alguna, de despojo; mas hay que acudir á ellos para tener una explicación de la medida, y consultarlos también para mitigar un tanto la condenación que habría de lanzarse sobre ella, si sólo se diera audiencia al estricto principio del derecho.

Las consecuencias de la desamortización debían trascender, y de hecho han alcanzado, á todas las esferas de la sociedad. No cabe en nuestro asunto el considerarlas de ese modo, y hemos de limitarnos á indicar lo más saliente de su acción en el orden financiero.

Digitized by Google

Creyóse siempre, y repetidas veces se ha ofrecido, que la desamortización habría de regenerar la hacienda pública. Los inmensos recursos que aquella medida proporcionaba al Estado debían bastar para dejar cubiertas las necesidades extraordinarias sentidas en el momento de adoptarla, y las correspondientes á tiempos anteriores, representadas por la deuda pública; amortizaríase ésta casi en totalidad, ó se reduciría en mucho, y bajarían, por consiguiente, los gastos del presupuesto; una parte de los medios que iban á obtenerse se destinaría á mejorar todos los servicios públicos, á impulsar en todas direcciones el desarrollo del país, y si bien esto daría lugar á nuevas obligaciones, como se trataba de gastos reproductivos, contábase con que su efecto, unido á la gran actividad y mejora de los intereses materiales que engendraría la masa enorme de riqueza que entraba en circulación, habría de producir un crecimiento mucho más considerable de las rentas públicas. Estaba, pues, asegurada para el porvenir, con recursos permanentes, la atención de las necesidades ordinarias del Estado, y quedaba desembarazado y libre el crédito de la nación para hacer frente á cualquier acontecimiento extraordinario. Tal era el programa: así debía haberse obrado, y es indudable que se habrían visto cumplidos anuncios tan halagüeños; pero se hizo lo contrario, y las fundadas esperanzas resultaron ilusiones y los hechos desengaños.

El único beneficio que se realizó de cuantos con la desamortización se prometían, fué el que había de obtenerse por la virtud del principio, por la fuerza misma de las cosas; de los que dependían de la conducta del Gobierno, no se consiguió ninguno. Subieron, sí, las rentas públicas antes y en mayor proporción de lo que se esperaba, merced á los aumentos de la producción y del tráfico, del bienestar y la riqueza generales, que muy luego se alcanzaron; pero ni se rebajó la deuda, ni los gastos se hicieron con el criterio establecido, ni se facilitó el porvenir, ni se logró siquiera vencer airosamente los

Digitized by Google

conflictos del momento. Recogíanse sólo cantidades insignificantes de la deuda [1] y se hacían grandes emisiones para indemnizar á los desposeídos; gastábanse algunos millones en fomentar intereses legítimos, aunque sin la medida y discreción convenientes, y se empleaban otros tantos en cosas superfluas ó en atenciones de peor índole, y de este modo, las obligaciones permanentes crecieron mucho más deprisa que los recursos ordinarios; su desnivel en el presupuesto fué continuo, y la repetida acumulación de los *déficits* produjo el desquiciamiento de la hacienda.

Si la imprevisión se hubiera reducido, al menos, á vivir cómoda y alegremente mientras se contó con los grandes medios que la desamortización proporcionaba, aunque siempre sería censurable, no habría sido tan funesta; pero se gastó más de lo que importaban los recursos disponibles, se recargaron los impuestos, se crearon nuevas deudas, y antes de que la desamortización concluyera, el Tesoro ha tenido que declararse en quiebra varias veces.

Es verdad que en los primeros períodos la desamortización se hizo en malas condiciones y que los bienes entonces enajenados lo fueron á bajo precio, porque lo crítico de las circunstancias y la inseguridad de las adquisiciones retraía los capitales; pero en cambio, después las ventas se han realizado á tipos sumamente favorables para la hacienda. Es verdad también que durante la época en que la desamortización dió más ingresos, hubo que acudir á necesidades extraordinarias, ocasionadas por nuestras guerras civiles y conmociones políticas, y es, por último, cierto que con recursos de esa procedencia se llevaron á cabo importantes construcciones y obras públicas, vías de comunicación sobre todo, se compra-

---

1 Desde 1855 á 1863, todo lo que se invirtió en amortización de la deuda fueron 57 millones de reales, mientras que se tomaban cientos de millones para otros diversos fines.

Digitized by Google

ron algunos barcos de guerra y se perfeccionaron algo los servicios administrativos; pero estas satisfacciones es lo único que de la desamortización nos queda, y ¿acaso no había derecho á exigir mucho más de ella?

Los rendimientos de la desamortización constituían evidentemente un ingreso extraordinario, y así es como han debido administrarse. El error, el vicio, pudiéramos decir mejor, ha estado en dedicarlos á satisfacer las obligaciones ordinarias y aun á despilfarros injustificados. Por eso la desamortización, en vez de una gran reforma, ha resultado un desastre, mirada desde el punto de vista de la hacienda.

Pequeños son los restos que de la desamortización nos quedan; pero su cantidad no es motivo para que continúe con ellos el abuso que desde el principio ha venido cometiéndose, y sin embargo, vemos que el producto de las ventas actuales se incluye en el presupuesto ordinario y se aplica del mismo modo que las contribuciones y rentas permanentes. Al *crédito público* se adjudicaron los primeros bienes desamortizados, al pago de la deuda se mandó dedicar una buena parte de los que después se sacaron á la venta, y ése es el único destino que legítimamente pueden recibir los que ahora se conservan. Hágase el bien que todavía es posible, pues de otro modo perderemos la razón para quejarnos de los desaciertos pasados y la autoridad para criticar lo que seguimos practicando.

Digitized by Google

XXVI

El crédito.—Historia de la deuda pública española.

Los principios nos obligan á considerar el crédito público como recurso extraordinario, que si sólo atendiéramos á los hechos y á la aplicación que ha recibido en nuestra hacienda, habríamos de reconocer en él un medio que sirve para cubrir ordinaria y normalmente las atenciones económicas del Estado. Así lo demostrará una sucinta reseña de los orígenes y vicisitudes de nuestra deuda pública.

Su nacimiento está en la creación de los *juros*, atribuída generalmente á los Reyes Católicos, apesar de que monarcas anteriores habían hecho ya uso de la misma institución. Eran los juros consignaciones ó censos impuestos sobre las rentas públicas, que se otorgaban, ora por merced, ya en pago de servicios ó mediante el anticipo de cantidades hecho á la corona. Isabel I regularizó la legislación de los juros existentes y estableció otros nuevos, dándoles el carácter de verdaderos empréstitos, que han llegado hasta nosotros. Para atender á los gastos de la guerra en Italia y en Granada, dispuso conceder á todo el que entregase 10.000 maravedises un interés anual de 1.000, *situados en cualesquier renta para que lo oviesen por* JURO *de heredad, fasta que les mandasen volver las cuantías de maravedises que por ellos dieron.* Mientras vivió Isabel alcanzaron los juros grande crédito porque eran satisfe-

Digitized by Google

chos puntualmente; pero después, aunque aquélla recomendó en su testamento que se pagase á los acreedores vendiendo si fuese necesario hasta las joyas de la corona, no se hizo caso de tan prudentes consejos y se multiplicaron aquellos créditos. Carlos I no sólo realizó nuevas emisiones de ellos, sino que en vez de pagar sus intereses los gravó con numerosas contribuciones; así llegaron en su época los juros á valer un 16 por 100. Continuó el abuso de esos títulos durante la casa de Austria, hasta que estuvieron vendidas ó empeñadas todas las rentas, y la situación de los acreedores se empeoró por medio de reducciones en los capitales y los intereses y de nuevos impuestos, que según Canga Argüelles ascendieron al número de 79. Carlos III dividió los juristas en privilegiados y no privilegiados: pertenecían á la primera clase las fundaciones piadosas, el clero, la Inquisición, los jesuitas, etc.; éstos tuvieron doble interés, y los restantes, no privilegiados ó seculares, siguieron sujetos al descuento y demás gravámenes que sobre ellos pesaban. En 1772 se creo una caja para amortizarlos; pero no contando con fondos, no pudo conseguir su objeto. Por último, las Cortes de Cádiz reconocieron los juros como parte de la deuda, y posteriormente se convirtieron en la amortizable de segunda clase. No conocemos con exactitud la suma que llegaron á importar las emisiones de juros; pero consta que en 1820 circulaban todavía por un valor de más de 1.200 millones de reales.

En el reinado de Felipe V hallamos otro de los orígenes de nuestra deuda, con los grandes atrasos que dejó aquel monarca en todos los servicios y los empréstitos que contratara en Bruselas y Amsterdam. Estos empréstitos sufrieron varias alternativas, con daño de nuestro crédito, formaron parte de la deuda del 5 y del 4 por 100 de interés, y se refundieron al fin en las dos clases de la amortizable.

Aún tienen más importancia los *vales reales,* creados por Carlos III en 1780. Eran unos documentos de crédito

Digitized by Google

que devengaban 4 por 100 de interés, y como al principio los juros, tuvieron aceptación, hasta que muy pronto dejaron de pagarse los réditos y de recibirse los vales en las tesorerías donde debían ser admitidos por todo su valor. Al mismo tiempo se hacían nuevas emisiones, y los vales se desprestigiaron por completo. Reconocidos también por las Cortes de Cádiz, quiso D. Martín Garay hacer en ellos un arreglo, y al efecto los dividió en consolidados y no consolidados. Los vales consolidados se componían de la tercera parte de los vales reales, y disfrutaban interés de 4 por 100, siendo además admisibles en pago de la quinta parte de los derechos de aduanas; los no consolidados se formaron con los otros dos tercios de los vales reales; no tenían interés, pero se admitían en las aduanas con un 5 por 100 sobre el precio del mercado. Más tarde Mendizábal incorporó los vales á la deuda del 4 por 100, y por último, pasaron á la consolidada y diferida, según su época. Los valores de esta clase emitidos por Carlos III y Carlos IV llegaron á pasar de 2.300 millones de reales.

La deuda de obras públicas comenzó con los vales reales por la emisión de 97 millones, que se hizo sobre los productos de los canales de Tauste y el Imperial de Aragón, para continuar aquellas obras. Estableció también Carlos III los *vitalicios*, al principio, en 1769, sobre un fondo anual de 4 millones de reales, y después sobre la renta del tabaco. Estas rentas vitalicias aseguraban un interés anual de 8 por 100 á todo el que quisiera imponer caudales sobre una sola vida, y llegaron á crecer tanto, que según Canga Argüelles, en 1820 ascendían los capitales á 110 millones de reales, y el atraso de los réditos á 122 millones. Después de varias vicisitudes fueron convertidos los atrasos de pensiones en la deuda amortizable de primera clase, y las corrientes incluídas en el presupuesto desde 1851.

Los enormes gastos de la guerra de la Independencia primero y de las guerras civiles después; las emisiones

Digitized by Google

hechas á cambio de los bienes desamortizados; la creación de títulos especiales para ferrocarriles y obras públicas, mas la consolidación muchas veces practicada de la deuda del Tesoro, son, además de los ya dichos, los orígenes que reconoce la deuda española.

Veamos ahora la conducta seguida por los Gobiernos, y examinemos ligeramente las disposiciones generales ó *arreglos* que en materia de deuda se han propuesto ó realizado.

La dinastía de Borbón, algo más cuidadosa de la hacienda que la austriaca, trató de levantar el crédito, mas no pudo conseguirlo. Fernando VI hubo de limitarse á reconocer las deudas de Felipe V, pagando una parte de ellas y de las que él mismo contrajo. Carlos III, apesar de su buen deseo, aumentó los descubiertos, como hemos visto, y comprometió el porvenir de España con su desgraciado pacto de familia. Carlos IV emitió muchos más títulos de los que pudo recoger con sus fondos y arbitrios de amortización, y de esta suerte, al llegar el año 1808, nuestra deuda pasaba de 7.000 millones de reales.

Las Cortes de Cádiz, que inauguraban nuestra regeneración política, enmedio de los horrores de una gloriosa lucha, quisieron establecer sobre sólidas bases el crédito público y reconocieron solemnemente todas las obligaciones del Estado, todas las deudas contraídas á nombre de la nación, hasta las que provenían del desventurado pacto y se hallaban en manos de los mismos que destrozaban la madre patria. ¡Admirable ejemplo de honradez y sabiduría! ¡Digno comienzo de una obra continuada después de muy diverso modo! Esto se hacía en 1811; en el año siguiente, las Cortes se ocuparon detenidamente del arreglo de la deuda, y en 1813 se publicó el decreto de 19 de Noviembre.

Dividió éste la deuda en dos grandes grupos, con interés y sin él. La primera subdividida en voluntaria y procedente de capitales con aplicación forzosa, conservando aquélla el interés que adquiriera al contratarse, y esta-

Digitized by Google

bleciendo para ésta el de 3 por 100. La deuda sin interés se formó de réditos no satisfechos y servicios no pagados. Durante la guerra y un año después, ambas deudas con interés percibirían solamente el 1 1/2 por 100, con opción al abono posterior de los atrasos. Se exceptuaba en este proyecto la deuda extranjera, de que debía tratarse con los Gobiernos interesados. La idea de la amortización se hallaba fija en aquellos eminentes legisladores, y al efecto señalaron el producto de los bienes nacionales para el pago á la suerte de la deuda sin interés.

Ni la previsión del proyecto ni el celo de sus autores pudieron evitar que quedase sin cumplimiento mientras duró la guerra, ni lograron salvarle de la reacción de 1814.

D. Martín Garay, el laborioso ministro de Fernando VII, aplicó también su atención al mismo asunto y publicó en 1818, además del proyecto relativo á los vales que hemos citado antes, otro general para arreglo de la deuda, muy semejante al de las Cortes de Cádiz. Conservó la división y clasificación que éstas hicieron de la deuda; pero concedió una injusta preferencia á los créditos procedentes de capitales con aplicación forzosa, ó amortizados, en perjuicio de los de libre disposición recibidos por la Hacienda con pactos y condiciones, que debían ser sagrados. Los primeros quería Garay que fuesen satisfechos dos terceras partes en metálico y una en papel, y los segundos por mitad en títulos y dinero.

Tampoco llegó á realizarse este pensamiento, porque cayó su autor poco tiempo después de haberle concebido.

Vueltas á reunir las Cortes en 1820, quisieron reproducir la obra de sus insignes antecesoras, é hicieron un nuevo arreglo basado en la equidad y el respeto de los acreedores. Los sucesos de 1823 anularon también este proyecto, y lo que es peor, el ciego espíritu de la reacción desconoció los compromisos del Gobierno liberal y los empréstitos que habían hecho aquellas Cortes en el

Digitized by Google

extranjero. La deuda pasaba ya en esta época de 14.000 millones.

El Gobierno absoluto experimentó enseguida los efectos de su injusticia; trató de enmendarla y quiso hacer algo en pro del crédito, mas no obtuvieron resultado sus esfuerzos, porque carecían de base. Apesar de que en 1824 se estableció el *Gran libro* y se crearon una comisión liquidadora y una caja de amortización para la deuda, como que el desorden de la administración producía el desnivel de los presupuestos y el déficit constante, era necesario hacer frecuentes emisiones de títulos que carecían de prestigio y no lograban cotización en las Bolsas extranjeras, aunque se empleaban manejos de todas clases para conseguirlo. La deuda, creciendo sin cesar, había llegado á ser, según los cálculos de Canga Argüelles, de 18.000 millones [1].

Y, sin embargo, era tal la confianza que entonces inspiraba á las demás naciones la hidalguía de nuestro pueblo, tal la seguridad que abrigaban acerca de sus elementos de riqueza y su porvenir, que todos aquellos desaciertos se atribuían únicamente al régimen absoluto, y apenas se tuvieron esperanzas de un cambio de gobierno con la muerte de Fernando VII, los fondos españoles subieron prodigiosamente. Los bonos de las últimas Cortes, cuyo reconocimiento fué negado y que llevaban once años sin cobrar, se elevaron no obstante á un 50 por 100, y los títulos emitidos por la casa Aguado, de París, se cotizaban al 84 en las Bolsas extranjeras.

En estas circunstancias (1834) el conde de Toreno, que necesitaba un nuevo empréstito, tuvo la mala idea de rechazar las brillantes condiciones del mercado, y elaborar antes de contraerle un arreglo de la deuda. Fundábale en que no había medio de satisfacer los intereses de toda ella, y reducía en su consecuencia á dos terceras partes el capital de la deuda extranjera, forman-

---

[1] *Diccionario*, art. *Deuda de España*.

Digitized by Google

do con el resto la llamada deuda pasiva ó sin interés. Una vez conocido este proyecto, se verificó una reacción contraria á nuestros intereses en las naciones de Europa, que aguardaban de nosotros otra conducta más justificada. El empréstito de 400 millones hubo de contratarse á 50, cuando hubiera podido hacerse más arriba del 80 por 100; los capitales ingleses se alejaron de España cuando pensaban venir á fecundar su suelo, y un año después, en 1835, ya no podían pagarse los réditos de este mismo anticipo, ni los de la deuda reformada extranjera. Con la ley de 16 de Noviembre de 1834 comienza el abatimiento de nuestro crédito, que ha venido empeorando sucesivamente, y cuya rehabilitación completa se encuentra muy lejana [1].

Desde 1836 hasta 1840 los azares de la guerra absorben la atención y los recursos: la Hacienda pasa por una situación angustiosísima, las conversiones y emisiones de nuevos títulos se multiplican y los intereses no se satisfacen. La deuda *reconocida* en 1839 importaba unos 11.300 millones [2], y sus réditos más de 300 millones anuales, siendo de advertir que la baja en aquella suma con respecto á las anteriormente indicadas se explica, ya por lo amortizado, ya por las reducciones hechas, ya también por hallarse pendientes de liquidación un gran número de créditos. El real decreto de 16 de Febrero de 1836 y la ley de 28 de Junio de 1837 marcaron plazos fatales para el reconocimiento de los créditos contra el Tesoro; en 1841 el ministro Gamboa consolidó 1.000 millones de intereses atrasados del 4 y 5 por 100 creando la deuda del 3, que ha servido luego de base á nuestro sistema, y el real decreto de 11

---

[1] Una de las consecuencias del arreglo de Toreno fué la real ordenanza dada por Federico Guillermo de Prusia el 19 de Enero de 1836, en que se restringía la contratación de los fondos españoles y se anunciaba el propósito de prohibirla enteramente.

[2] Pita Pizarro.—*Examen de la Hacienda*, pág. 86.

Digitized by Google

de Junio de 1847 estableció la dirección general de la deuda.

Llegamos con esto á la época más interesante en la historia de nuestro crédito público, al arreglo verificado en 1851 por el Sr. Bravo Murillo.

Todas las reformas que acabamos de indicar no habían pasado de proyectos á causa de las circunstancias en que se hicieron, ó habían logrado á lo sumo una realización parcial, que contribuía á hacer mucho más deforme el estado de nuestra deuda. La variedad infinita de sus títulos y conceptos daba lugar á una espantosa confusión y á los agios más inmorales. Por otra parte, los esfuerzos de todos los Gobiernos, desde 1840, se habían limitado, en fuerza de la necesidad, á cumplir en algo con la deuda del interior; la extranjera se hallaba abandonada desde 1835. Quince años hacía que eran inútiles las reclamaciones de sus tenedores, y exasperados ya, vomitaban invectivas contra España, lanzando sobre ella el anatema que sigue á los deudores de mala fe; los ingleses especialmente gestionaban sin descanso y se dirigían con frecuencia á los poderes del Estado en demanda de justicia, al mismo tiempo que se lamentaban en la prensa con mayor dureza y amargura.

Semejante situación no podía mantenerse. España no podia cerrar los oídos á las quejas de sus acreedores, ni permanecer indiferente á los ataques contra su honra; no podía tampoco renunciar al concierto de los demás pueblos, aislándose de ellos con la fea nota de la insolvencia; el crédito es la vida de las naciones, y urgía gozar de él á toda costa. El Sr. Mon solicitó y obtuvo en 1845 autorización para el arreglo de la deuda; pero no llegó á hacer uso de ella, sin duda porque el presupuesto no le ofrecía los recursos de necesarios. El Sr. Bravo Murillo, que ocupaba el ministerio de Hacienda en 1849, se vió compelido por ese cúmulo de circunstancias y por nuevas reclamaciones *á ocuparse en el proyecto de arreglo de la deuda, que entraba en su pensamiento... mas no para acome-*

Digitized by Google

terlo en aquellos momentos, sino después de establecer las bases, adoptando disposiciones que debían preceder [1]. Palabras muy dignas de tomarse en cuenta al juzgar una ley que debe calificarse ante todo de prematura.

Mucho antes debió hacerse el arreglo; pero es que se había perdido mucho tiempo y llegó á ejecutarse sin la preparación indispensable. Una reforma de esta naturaleza, un arreglo general de la deuda, debía traer un gravamen considerable; demandaba la nivelación del presupuesto y la existencia de recursos con que sobrellevarle. El mismo Sr. Bravo Murillo lo manifestaba así en 29 de Agosto de 1849 al Consejo de ministros: «Reformada la Hacienda—decía,—será cuando habrá crédito y podrán hacerse sin dificultad empréstitos, si convinieren, para obras reproductivas; entonces, y sólo entonces, es cuando podrá pensarse en el arreglo de la deuda.»

Ahora bien: ¿estaba *reformada ya la Hacienda* cuando concibió su proyecto el Sr. Bravo Murillo? No, ciertamente. Algunas disposiciones de trascendencia se habían dictado con ese fin, mas sus resultados no eran conocidos todavía. El presupuesto de 1851 anunciaba un *déficit* de más de 100 millones, y la *deuda flotante* pasaba de 500 cuando el ministro presentaba á las Cortes su proyecto. No creyó, no pudo creer que el momento era oportuno; debió obrar bajo la presión de las circunstancias.

Careciendo de los elementos necesarios, no contando con más recursos que los de un presupuesto desnivelado, ni el Sr. Bravo Murillo con su reconocido talento, ni nadie, podía llevar á cabo un arreglo de la deuda. Lo que cabía hacer, lo que se hizo, fué ofrecer todos los medios con que *se creía contar*. La ley de 1.º de Agosto de 1851, cuyos preceptos se desarrollaron en el reglamento de 17 de Octubre siguiente, es más bien un arreglo con los acreedores del Estado, una transacción en que se empezaba por reconocer que las deudas excedían en mucho á

---

[1] Bravo Murillo.—*Opúsculos*, tomo III.

Digitized by Google

los recursos. En este concepto es como debemos examinar aquella disposición, que fué precedida del real decreto de 22 de Febrero de 1850, mandando hacer una liquidación general de los créditos contra el Tesoro.

La idea que dominaba en la mente del Sr. Bravo Murillo era la unificación de la deuda perpetua, reduciéndola á una sola clase de interés. Para ello adoptó como tipo el 3 por 100, por creer que no era susceptible de arreglo y porque no había dejado de pagarse desde su creación. La conversión á esta deuda de las existentes del 4 y 5 por 100 podía hacerse reduciendo el capital ó los intereses ó ambos á la vez; este último sistema se propuso al principio; pero vista la oposición de los tenedores, hubo de partirse de la conservación del capital, aminorando sólo los intereses. Sin embargo, para igualar la deuda del 4 con la del 5 fué preciso reducir el capital de aquélla á un 80 por 100.

De esta suerte, dichas dos clases de deuda se convirtieron al 3 por 100 diferido, y sus poseedores sufrieron una reducción de 40 por 100 en el interés. Además, y sin que valieran las protestas, el Sr. Bravo Murillo se mantuvo en su opinión y redujo á 50 por 100 el valor de los cupones no satisfechos, dando lugar á una cuestión que tanto ha perjudicado nuestro crédito.

La otra base del arreglo fué la creación de la deuda amortizable dividida en 1.ª y 2.ª clase, entre las cuales se clasificaron, con alguna arbitrariedad, los restantes títulos que existían contra el Estado por muy diversos conceptos. Se señalaron para la amortización de esta deuda varios arbitrios, debiendo partirse todos por mitad entre sus dos clases y verificarse por medio de subastas mensuales la adquisición de los títulos para su pago. De aquí surgió, como luego veremos, otra cuestión no menos ruidosa é importante.

El estado en que quedó la deuda pública á consecuencia de la ley citada y la de 3 del mismo mes de Agosto, relativa á la deuda del Tesoro, fué el siguiente:

Digitized by Google

Se dividía primero en tres grandes grupos, á saber: *deuda del Estado, deuda del Tesoro* y *deuda de Obras públicas*.

La deuda del Estado se subdividía en *perpetua* y *amortizable*. La perpetua, en *consolidada* y *diferida*. La amortizable, en de *primera* y de *segunda* clase.

La *consolidada* es la que devengó desde la emisión un interés definitivo: la había del 5 y del 3 por 100. La del 5 por 100 por una pequeña partida, que se reconoció en 1834 á favor de los Estados Unidos de América, y la del 3 se formó de los títulos creados en 1841 para consolidar intereses no satisfechos, de los emitidos en 1847, y de otros muchos títulos destinados á convertir deudas de varias procedencias y á capitalizar intereses. La *diferida* se llamó así porque tuvo *aplazado* el disfrute del 3 por 100 que le correspondía; fué creada por la ley de 1851, devengaba el 1 por 100 en los cuatro primeros años, y después había de ir aumentando $^1/_4$ cada dos, hasta 1870 en que pasaría á ser consolidada. Se formó esta deuda del capital nominal de la consolidada al 5 por 100, del 80 por 100 de la del 4 y de la mitad de los intereses de una y otra, que estuvieron sin satisfacer hasta 1.° de Agosto de 1851.

La *amortizable* del Estado no gozaba interés, y la diferencia entre sus dos clases consistía en que era mucho mayor la cantidad que se emitió de la segunda.

La del *Tesoro* era toda amortizable, y se dividía en deuda del *material* y del *personal*. La del material comprendía: deuda flotante, contraída desde 1.° de Mayo de 1828 hasta 31 de Diciembre de 1849, y débitos correspondientes á la misma época, que se convertían en billetes amortizables con el interés de 3 por 100, y se subdividió en *preferente* y *no preferente*, según que se hallasen los créditos en poder de los primitivos acreedores y sus herederos, ó en manos de un tercero. Los títulos de esta clase, no presentados antes de los cuatro meses posteriores á la publicación de aquella ley, perdieron su

Digitized by Google

derecho al interés. Anualmente se destinaban unos 8 millones de reales á la amortización de deuda del material, repartiéndolos de modo que una tercera parte se dedicase al pago de la preferente, y las otras dos terceras al de la no preferente. La del personal abrazaba todos los débitos procedentes de haberes atrasados en la fecha antes citada, no disfrutaba interés y se dejaba á la ley de presupuestos el determinar cómo había de hacerse su amortización.

La deuda de *obras públicas* provenía de empréstitos contraídos con este objeto, y á reembolsar en plazo fijo. Sus títulos consistían en *acciones* de carreteras, emitidas en Abril de 1850 y Junio de 1851.

Basta lo dicho acerca de la legislación de 1851 para que pueda formarse idea de ella, y para fundar el juicio que merece [1].

La empresa que acometió el Sr. Bravo Murillo, sobrándole tanto ardor como le faltaba quizá de meditación, era de colosales dimensiones: los recursos con que contaba eran al mismo tiempo insignificantes; el resultado de esta desproporción debía ser una obra muy imperfecta. La ley de 1851, más bien que á hacer un arreglo, vino á dar forma á la bancarrota. Los acreedores extranjeros, tan duramente tratados por el conde de Toreno en 1834 no sufrieron ahora menor daño, porque se les impuso una reducción de 40 por 100 en los intereses de sus créditos y de 50 por 100 en los cupones que habían dejado de percibir; y esto con una *espera* de diez y nueve años que se tomaba el Gobierno español, pues á tanto equivale el plazo que debía tardar en consolidarse la deuda diferida que se les entregaba. No salieron

---

[1] Para la ejecución de la ley de 1.º de Agosto se dió el reglamento de 17 de Octubre de 1851, y para llevar á cabo la ley fecha 3 de Agosto se publicó el reglamento de 23 del mismo mes. En 31 de Diciembre del año repetido se dictó una instrucción general para las dependencias de la Deuda.

Digitized by Google

mejor librados los acreedores del interior; se atendió más respecto de ellos al *hecho* de su lastimosa situación que al *derecho* representado en sus títulos, y por reparar más en el mercado que en los principios de justicia, se clasificaron malamente sus créditos y se pospusieron algunos de origen tan sagrado como antiguo, á otros que nunca lo fueron tanto.

Considerado el arreglo como transacción ó convenio, carecía de una circunstancia esencialísima, cual era la conformidad de una de las partes, los acreedores, que desde luego rechazaron abiertamente algunas de sus disposiciones, y ofrecía además el inconveniente de imponer un gravamen considerable al presupuesto, mayor cada año, y de elevar el capital nominal de la deuda.

La primera y la más desastrosa de las consecuencias, que produjo la ley de 1851, fué una cruzada general contra nuestro crédito. Los ingleses protestaron de la reducción de sus cupones, los holandeses reclamaron por la postergación indudable de la deuda diferida de 1831 que poseían, y reforzados más tarde con los franceses tenedores de la amortizable, dirigieron tales ataques á España, que acabaron con su crédito. Las Bolsas extranjeras se cerraron con estrépito para nuestros fondos y se nos colocó en la de Londres, al lado de Grecia y Turquía, en la tablilla de los insolventes, con mengua de nuestra honra y grave daño de nuestros intereses. Una conmoción tan violenta alcanzó también al crédito particular, y no sólo se vieron desamparados los Gobiernos, sino que la industria y el comercio fueron rechazados del mercado de las demás naciones. Son, pues, incalculables los perjuicios que ha traído bajo este punto de vista el arreglo de la deuda.

Por lo demás, la unificación estaba muy lejos de conseguirse, aunque se dió gran paso hacia ella. La ley de 1.° de Agosto de 1851 y la del 3 del mismo mes, que fué el complemento de la reforma, conservan todavía bastantes clases de deuda y distinciones entre sus títulos, y en

Digitized by Google

cuanto al gravamen que produjeron, consistió en los réditos de la deuda diferida y en el pago de la amortizable, cuyas dos obligaciones llegaron á importar 200 millones en cada año. La consolidación de los intereses dió lugar á un aumento de 2.000 millones de reales.

Pero lo más importante es que dejó sin resolver cuestiones interesantes y dió lugar á otras gravísimas.

El art. 23 de la ley de 1.° de Agosto ofrecía una ley especial para el arreglo de la deuda de Ultramar, y otra para los débitos procedentes de oficios enajenados de la corona; al efecto se ordenó en 1852 á la Junta de la Deuda que formulase un proyecto para llevar á cabo el reconocimiento, liquidación y conversión de los créditos de Ultramar, sujetándose á las mismas bases establecidas en el arreglo ejecutado, y se principiaron á reunir datos y noticias acerca del importe de los cargos y derechos enajenados; pero ni se redactó aquel proyecto ni se utilizaron estos datos.

Consagró también el Sr. Bravo Murillo el principio, establecido ya desde 1836, de la caducidad de la deuda pública. Es necesario, decía, para defenderse de los acreedores morosos, que embarazan las reformas, y con objeto de dar fijeza al capital de la deuda, señalar un término á la presentación de los créditos, pasado el cual incurran en la prescripción común. Se dejó, sin embargo, para una ley especial la fijación de ese término, y ha estado hasta mucho tiempo después sin resolver este punto.

Las cuestiones, no obstante, de trascendencia mayor son aquellas á que ha dado lugar el cumplimiento de la ley de 1.° de Agosto. Las *amortizables* y los *certificados de cupones*: hé aquí el tema de reclamaciones infinitas, de controversias nunca terminadas, el origen de numerosos conflictos y de sensibles daños para nuestra reputación y nuestro crédito. Examinaremos con la concisión posible lo relativo á cada uno de estos asuntos.

Á excepción de los títulos del 4 y 5 por 100, se refundieron, como queda dicho, en la deuda amortizable los de-

Digitized by Google

más créditos que existían contra el Estado, algunos de ellos muy respetables y ya muy perjudicados. No gozando interés esta clase de deuda, todo su valor dependía de la promesa de pago consignada en la ley; mas para dar garantías de que no sería olvidada, como tantas otras, se declararon afectos á la amortización: 1.°, los bienes mostrencos y los procedentes de tanteos y adjudicaciones por débitos; 2.°, los realengos y baldíos; 3.°, los productos del 20 por 100 de los bienes de propios, y 4.°, doce millones de reales, que se consignarían anualmente en el presupuesto del Estado.

Durante algunos años no se hizo para cumplir con estas disposiciones más que emplear en la adquisición de títulos los 12 millones de que habla el núm. 4.°, sin que los Gobiernos atendiesen los otros deberes que les imponía la ley, ni los acreedores gestionasen en favor de su derecho. Pero la especulación se hizo cargo de este estado de cosas, y unos pocos capitalistas adquirieron las deudas amortizables, contando con realizar una ganancia inmensa merced á la ventajosa situación en que les colocaba para reclamar, por una parte la inobservancia de la ley, y por otra la imposibilidad de cumplirla, que sobre dar fundamento mejor á sus quejas, les permitía agrandar sus exigencias. Entonces la actividad de los nuevos tenedores contrastó con la incuria de los primitivos, y se movieron en todos los sentidos excitando la opinión pública, y apurando á los Gobiernos, se aliaron con los enemigos de nuestro crédito y contribuyeron no poco á la clausura de las Bolsas extranjeras y al desprestigio de nuestro nombre. Explotaron con exceso la justicia que en principio les asistía, y llegaron á pretensiones absurdas y exorbitantes, que retardaron la avenencia.

Los tenedores de las amortizables nombraron un *comité* encargado de dirigir las reclamaciones, y publicaron en 1862 una célebre exposición en que, interpretando viciosamente las disposiciones insertadas antes, pedían que se aplicasen á la extinción de sus créditos, además de los

Digitized by Google

bienes mostrencos, los de tanteos y adjudicaciones, los baldíos y realengos, que la ley menciona, todos los bienes del Estado en general. Solicitaron también que se les adjudicase íntegro el 20 por 100 de propios, y últimamente mostraron deseos de que sus títulos se convirtieran en deuda consolidada. Sus incesantes trabajos alcanzaron algún efecto; se les concedió primero un aumento de seis millones en la suma dedicada anualmente á la amortización para reemplazar los productos del 20 por 100 de propios, y algo se aquietaron por el momento; mas poco tiempo después insistieron con igual constancia respecto de los realengos y mostrencos, proponiendo como medio de arreglo que se elevase hasta 50 millones de reales la amortización anual. Deseoso el Gobierno español de terminar este asunto, accedió á fijarla en 30 millones; mas como esta concesión llevaba la cláusula de que en virtud de tal aumento los interesados renunciarían á toda reclamación ulterior, los acreedores manifestaron terminantemente que no podían conformarse ya con la subida de la amortización, y exigieron paraun arreglo definitivo la conversión de la deuda pasiva enconsolidada á los tipos de 50, 38 y 34 con relación á cada una de las tres clases de esta deuda.

El derecho de los acreedores era muy claro en cuanto á los bienes mostrencos, baldíos y realengos, porque las prescripciones de la ley y su falta de cumplimiento no admitían duda alguna. Se dijo que aquella clase de bienes era insignificante, y que los realengos y baldíos habían desaparecido; mas estas objeciones no destruían el derecho y antes alentaban las exigencias. Si la ley no se cumplió á su tiempo y luego fué imposible obedecerla, ¿qué culpa tienen de ello los acreedores? La responsabilidad de los Gobiernos era tanto mayor porque nacía de una falta. Muchos ó pocos, decían los interesados, los bienes mostrencos, los de tanteos y adjudicaciones, nos pertenecen y deben entregársenos; los baldíos y realen-

Digitized by Google

gos valían 1.200 millones en 1834, y se calcularon en 300 el año 51; si luego se han destruído por otras disposiciones ó incuria de la administración, nada debe esto importarnos; nos atenemos á este último tipo, y pedimos una combinación que compense esos 300 millones y nos indemnice de la tardanza en concederlos.

No había contestación posible ni medio de eludir estas razones. La justicia obligaba á reconocerlas, y la conveniencia aconsejaba que fueran satisfechas. España debía escuchar las quejas de esos acreedores, y se hallaba interesada en que concluyeran, porque era éste uno de los mayores obstáculos con que luchaba su crédito. Al cabo de empeñadas discusiones, la ley de 11 de Julio de 1867 adoptó la conversión y dispuso que se emitiera deuda consolidada exterior al 3 por 100 para liquidar, al 48 por 100 de su valor nominal la amortizable de primera clase y la diferida de 1831, al 32 la amortizable de segunda clase exterior y al 25 los títulos de la segunda clase interior.

Los acreedores habían de recibir en deuda consolidada 200 pesos fuertes por cada 100 pesos nominales que convirtieran de la deuda amortizable de primera clase y diferida de 1831, y 150 pesos por cada 100 de la amortizable de segunda, abonando en metálico la diferencia entre el valor efectivo á 40 por 100 que recibieran y el de los títulos que se convirtiesen á los indicados tipos de 48, 32 y 25 por 100.

Las emisiones posteriores de deuda amortizable, por liquidación de nuevos créditos, se convertirían en consolidada al 30 por 100 la de primera, y 15 por 100 la de segunda clase.

Como se ve, los tipos adoptados fueron algo más bajos que los propuestos por los acreedores, y se combinó con esta operación la de un empréstito obtenido por el abono de las diferencias en metálico. Las deudas objeto de la conversión ascendían á unos 1.280 millones de reales; la deuda del 3 por 100 que debía emitirse, á algo

Digitized by Google

más de 2.000 millones, y los productos del empréstito fueron 370 millones.

Más complicada que la cuestión de las amortizables fué la de los *Certificados ingleses*. Veamos los hechos que la promovieron.

El Sr. Bravo Murillo formuló su proyecto para el arreglo de la deuda, con la idea de reducir á 50 por 100 el importe de los cupones del 4 y del 5 vencidos y no satisfechos, cuya cantidad era muy importante, porque los extranjeros estaban sin pagar desde 1835. La Junta nombrada para informar acerca del proyecto creyó conveniente oir la opinión de los acreedores, y escuchó sus proposiciones de palabra y por escrito. Acerca de ellas dice el Sr. Pérez Amaya [1]: «Dejando á un lado el justo desahogo de sus quejas y contrayéndose á sus ideas respecto de la forma del arreglo, desde luego, todos unánimemente rechazaron el pensamiento de reducir el capital de la deuda.» En su vista la Junta, acorde en este punto, proponía la conservación de los capitales, y decía en su informe al Gobierno que «un arreglo fundado en la reducción era *mil veces peor que una franca, honrada y por tanto general bancarrota.*» «El Gobierno de S. M., añadía, ha propuesto la reducción del capital: los acreedores la rechazan abiertamente: éste es un hecho que no podemos dejar de tener presente al formar el proyecto, si hemos de intentar un arreglo que lleve, ya que no la seguridad, cuando menos la probabilidad de ser aceptado.» Obedeciendo á esta idea la Junta, propuso la conversión de los cupones por todo su valor nominal en renta de 1 y $^1/_2$ por 100 de interés gradual ó diferido que debía empezar devengando anualmente $^1/_2$ por 100. El Sr. Bravo Murillo no reformó su proyecto apesar de todo, porque creyó que era lo mismo convertir todo el capital de los cupones en renta del 1 y $^1/_2$ que reducirlo á la mitad en deuda del 3 por 100, y por eso la ley

[1] *Memoria histórica sobre el arreglo de la deuda.*

Digitized by Google

de 1.° de Agosto estableció en su art. 2.° que la deuda diferida se formaría:

1.°, del capital nominal de la deuda consolidada del 5 por 100 interior; 2.°, del de la deuda consolidada del 4 por 100, reducido antes á sus cuatro quintas partes, y 3.°, del de los intereses de estas mismas deudas, vencidos y no satisfechos hasta 30 de Junio de 1851, *previa su reducción á la mitad.*

Apenas fué conocida la ley, los acreedores que no habían dejado de trabajar en contra de esta disposición, multiplicaron sus reclamaciones y constituyeron *comités* en Madrid, París, Londres y otros puntos, para hacerlas más eficaces. El *comité* de Londres dirigió varias exposiciones al Gobierno español, y acordó *la aceptación bajo protesta de las condiciones de la ley,* á cuyo efecto su presidente, Mr. Capel, formalizó ante notario y testigos una protesta, que contenía aquellas solicitudes y el acuerdo tomado, y en la cual se manifestaba que «no habiendo el Gobierno español tenido por conveniente prestar favorable oído ni siquiera darse por entendido de estas varias comunicaciones... y no dejando en consecuencia al *comité* más alternativa que la de someterse ó declinar toda gestión ulterior en la materia, el expresado *comité*... ha creído conveniente, atendidas todas las circunstancias, intervenir en la conversión. Pero, al mismo tiempo que se decide á obrar así, no puede menos de formular una protesta solemne contra la injusticia de esta confiscación...» Quiso el *comité* comprometer al Gobierno español á que reconociese indirectamente los cupones, y pretendió que un empleado suyo interviniese los títulos que iba á expedir en representación del 50 por 100 de aquéllos; mas fué negada esta pretensión, así como la de emplear un sello especial que los autorizase, y el *comité* se limitó á dar á los tenedores un *certificado* del importe de los cupones que presentaban á la conversión y del 50 por 100 que dejaba de abonarse.

Continuaron las gestiones los acreedores, y en 1853,

Digitized by Google

en vista de ellas, el ministro Sr. Llorente presentó un proyecto pidiendo autorización para satisfacer el 10 y ½ por 100 del valor de los certificados, lo cual no llegó á tener lugar por la clausura de aquellas Cortes. Hasta 1855 no volvió á tratarse de este asunto, y entonces el Congreso desechó una petición de los tenedores ingleses. En 1858 se reprodujeron las reclamaciones, y después continuaron sin cesar los trabajos de los interesados, robustecidos por el favorable dictamen de ocho de nuestros primeros jurisconsultos. Por último, la ley de 30 de Junio de 1866 autorizó al Gobierno para verificar un arreglo, siempre que no abonase más de un 25 por 100 del valor de los cupones no convertidos; la ley de 11 de Julio de 1867 reprodujo la autorización y el decreto de 17 del mismo mes y año acordó al cabo la conversión del 25 por 100 del valor de los cupones, en renta consolidada al 45 por 100 de su valor nominal. Por consecuencia de esta medida hubieron de emitirse más de 500 millones nominales del 3 por 100. Es decir, fué necesario un sacrificio considerable por no haber tenido el valor de aceptar antes otro más pequeño.

Esta cuestión, que recibió tan inmensas proporciones, pudo cortarse en su origen fácilmente; vista la oposición de los interesados al arreglo, debía haberse suspendido hasta encontrar un medio de avenencia, ó desistir de él antes que llevarle á cabo con el germen de un conflicto. Dejando á un lado interpretaciones y fórmulas jurídicas, es indudable que había un fondo de razón en las protestas de los acreedores ingleses, y además la conveniencia dictaba el reconocimiento de los cupones, porque equivalía á la apertura de las Bolsas y los mercados extranjeros, que rechazaban los fondos españoles y las demandas de nuestra industria; significaba el levantamiento de nuestro crédito y la cesación del entredicho en que nos tenían las demás naciones.

La solución de los conflictos producidos por las deudas amortizables y los cupones era una magnífica base

Digitized by Google

para la regeneración de la hacienda; pero adoptada, según se hizo, como medio de continuar el despilfarro, sólo podía traer un ligero alivio al crédito, harto empeorado á la vez por nuevos *déficits* y nuevas emisiones.

Un triste recuerdo de la época en que existieron y una carga muy pesada que fué necesaria para concluirlas: hé aquí lo que nos queda de las cuestiones á que dieron lugar las deudas amortizables y los certificados ingleses.

Convertidas las deudas *amortizables* en la perpetua del 3 por 100 y llegada á su consolidación la *diferida* en 1870 [1], según lo que antes hemos indicado, no quedaron de los títulos reconocidos ó creados por el arreglo de 1851 más que el *tres por ciento consolidado*, las deudas del *personal y material del Tesoro* y las *acciones de carreteras*. Todos los demás anteriores á aquella época se declararon fuera de la circulación por el real decreto de 10 de Julio de 1869, reservándose á los tenedores el derecho de presentarlos á conversión.

La deuda del *tres por ciento* recibió desde 1851 á 1882 un considerable aumento. Las emisiones verificadas á partir de aquella fecha nacieron de cuatro orígenes diversos: primero, la permutación de los bienes del clero y corporaciones civiles por inscripciones intransferibles; segundo, las conversiones de la deuda amortizable, de los certificados de cupones ingleses, de la tercera parte de los intereses devengados desde Diciembre de 1872 hasta 1.° de Enero de 1874 y de los tres semestres de la deuda extranjera sometidos al convenio de 15 de Enero de 1875; tercero, los empréstitos hechos para consolidar deuda flotante y atender necesidades extraordinarias, y cuarto, las emisiones de títulos para garantía de las operaciones del Tesoro. Por estos diversos conceptos se

---

[1] En 1852, por Real decreto de 1.° de Octubre, se dispuso la conversión en consolidada de la deuda diferida y llegaron á convertirse cerca de 400 millones, pero se suspendió la operación en 29 de Abril de 1853.

Digitized by Google

crearon cerca de 7.000 millones en deuda del 3 por 100.

La del *Personal*, extinguida ya en 1855, se reprodujo por la ley de 31 de Julio de aquel año, que mandó se comprendieran en ella los débitos de esta clase correspondientes á 1850, 51 y 52 y señaló la amortización de tres millones anuales, reducidos luego á dos y medio por la ley de 28 de Febrero de 1873. En 1881 no quedaban más que 8.500.000 pesetas.

La del *Material del Tesoro*, amortizada casi en totalidad, no dejaba en esa fecha más que un residuo de 148.000 pesetas.

La deuda de obras públicas creció mucho desde 1851. Á las *Acciones de carreteras*, emitidas en Abril de 1850, Junio de 1851, Agosto de 1852, Julio de 1855 y Junio de 1856, se unieron las *Acciones de ferrocarriles*, de que hubo varias emisiones, las *Acciones de obras públicas*, creadas en 1858, las *Obligaciones generales del Estado por ferrocarriles* de 1859, con que se abonaron las subvenciones á las compañías constructoras, y las *especiales del ferrocarril de Alar á Santander*. Todos esos documentos devengaban un 6 por 100 de interés y un tanto de amortización anual. Emitiéronse también en 1855 acciones del Canal de Lozoya con interés de 8 por 100. De estos títulos sólo llegaron á 1882 las acciones de carreteras por un valor de 9.699.500 pesetas, las de obras públicas por 10.546.500 y obligaciones de ferrocarriles importantes 605.521.000 pesetas.

Los títulos de otra clase creados después del repetido arreglo fueron: los *Billetes hipotecarios del Banco de España*, los *Bonos del Tesoro*, las *Obligaciones del Banco y del Tesoro*, las *Obligaciones sobre la renta de aduanas* y el *Dos por* 100 *amortizable*.

Los billetes hipotecarios, emitidos por el Banco de España con garantía de los pagarés otorgados por los compradores de bienes nacionales, se crearon en 1864 para atender á los descubiertos del Tesoro por valor de 325 millones de pesetas, con interés de 6 por 100; en 1867 se

Digitized by Google

autorizó una segunda serie de 125 millones, y en 1872 se crearon otros 300 millones de estos títulos, de los cuales fueron emitidos 180 millones el año de 1873, con el interés de 8 por 100 y el 5 de amortización. Todos ellos fueron amortizados con el producto de la venta de los bienes del Estado.

Los bonos del Tesoro se emitieron por primera vez en 28 de Octubre de 1868, para enjugar también deuda flotante y atender á la liquidación de la Caja de depósitos, por 500 millones de pesetas con interés del 6 y al tipo de 80 por 100. La amortización debía tener lugar en veinte años por medio de sorteos anuales, reservándose el Gobierno la facultad de acelerarla y debiendo aplicarse por de pronto á este servicio 31.250.000 pesetas anualmente. Se garantizaba el pago de los bonos con todos los bienes nacionales aún no vendidos, y para hacer efectiva la garantía y aumentar la amortización, se dispuso en 22 de Enero de 1869 que los bonos fueran admitidos en pago de los bienes nacionales, al tipo de 80 por 100 en las ventas anteriores á la fecha de la emisión y por todo el valor nominal en las posteriores. Luego se dispuso, por la ley de 28 de Febrero de 1873, que el importe de los bonos admitidos á los compradores de fincas del Estado se dedujera de la cantidad destinada á la amortización, y por último, un decreto de 26 de Junio de 1874 autorizó la creación de una segunda serie de bonos por valor de 250 millones de pesetas, en iguales condiciones que los de la primera. En 1882 quedaban de estos valores 326.694.500 pesetas.

Las obligaciones del Banco de España y del Tesoro público autorizadas por la ley de 3 de Junio de 1876, en cantidad como máximum de 580 millones de pesetas, con interés de 6 por 100 y amortizables en doce años, circulaban á fines de 1881 por valor de 352.850.000 pesetas.

Las obligaciones sobre la renta de aduanas fueron creadas por la ley de 11 de Julio de 1877; su emisión de 160 millones de pesetas tenía el interés del 6, eran tam-

Digitized by Google

bién amortizables en doce años y ascendían en la fecha repetida á 117.050.000 pesetas.

Finalmente, la deuda amortizable al 2 por 100 sirvió para pagar los cupones vencidos y no satisfechos en los años de 1874 á 76, los haberes pendientes del clero y las nueve décimas partes del empréstito forzoso de 175 millones, exigido por la ley de 25 de Agosto de 1873. Se creó este papel con arreglo á la ley de 21 de Julio de 1876, debía amortizarse en quince años al 50 por 100 de su valor nominal por medio de sorteos, y era *exterior* ó *interior*, según que se aplicaba á los intereses de la deuda extranjera ó á los otros conceptos indicados.

La liquidación de la Caja de depósitos, de que hablaremos más adelante, señaló á los voluntarios que no aceptaron el canje por bonos el 6 por 100 de interés y un 5 de amortización, y los *resguardos* de esos créditos circularon también como efectos de la deuda.

En virtud de lo expuesto, nuestra deuda pública reconocida importaba á fines de 1881 unos 11.000 millones de pesetas.

No incluimos en esa suma los 300 millones de deuda flotante que entonces existían y era preciso consolidar. Además, desde 1872 los intereses habían dejado de pagarse con regularidad [1] y habían estado también suspendidas las amortizaciones; únicamente los bonos y las obligaciones del Banco y de aduanas cobraban íntegros la amortización y el rédito; así era que estas deudas privilegiadas se cotizaban por cima de la par, en tanto que el consolidado sólo tenía en el mes de Noviembre de 1881 un precio de 28 por 100 [2]. Por otra parte, esas deudas amortizables á corto plazo gravaban el presupuesto con una anualidad de 193.111.347 pesetas, y era natural la idea de aprovechar la situación del mercado para aliviar

---

[1] Véase lo dicho en la pág. 241 de este mismo tomo.

[2] Esta clase de deuda había llegado á cotizarse al 10,32 por 100 en Julio de 1877.

Digitized by Google

al Tesoro, disminuyendo el interés de aquellos créditos tan solicitados y prolongando los términos señalados para amortizarlos.

Con ese intento formuló el ministro Sr. Cos-Cayón, en Febrero de 1881, un proyecto de conversión, que fué motivo ó sirvió, por mejor decir, de pretexto para que cayera la situación política de que formaba parte; pero el Sr. Camacho, que le sucedió en el puesto, tuvo la fortuna de llevar á cabo la operación por medio de la ley de 9 de Diciembre de aquel mismo año, bajo otras bases y con éxito envidiable. Creó esa ley la deuda del 4 *por* 100, *amortizable en cuarenta años*, á contar del 1.° de Enero de 1882, con garantía especial de las contribuciones directas, y autorizó la emisión de 1.800 millones de pesetas nominales al tipo de 85 por 100 para convertir á la par las obligaciones del Banco y de aduanas, los bonos, los resguardos de la Caja de depósitos, las acciones de carreteras de 1850, los billetes de la deuda del material del Tesoro y la flotante calculada en 315 millones, al 50 por 100 las amortizables del 2, al 76 las acciones de obras públicas, y al 80 por 100 las restantes acciones de carreteras y la deuda del personal. Los tenedores de los efectos admitidos por todo su valor nominal podían optar al reembolso y los demás que no aceptasen la conversión quedarían en la situación que les marcara la ley de 1876, que arregló el pago de los intereses, rebajándose las amortizaciones en la proporción correspondiente al número de los títulos que quedasen en circulación. De aquellos acreedores muy pocos hicieron uso de su derecho á pedir el pago, y de estos últimos fué también escaso el número de los que dejaron de convertir; el Banco de España se hizo cargo de la operación y su resultado fué el siguiente:

Se emitieron títulos del 4 por 100 por valor de pesetas nominales 1.728.500.000, y dejaron de convertirse:

Digitized by Google

		PESETAS
De la deuda amortizable al 2 por 100		108.170.200
Acciones de obras públicas		1.758.000
Acciones de carreteras		1.468.500
Deuda del personal		4.630.062
Total		116.026.762
La anualidad de los valores convertidos importaba por intereses y amortizaciones		193.111.347
La de la nueva deuda del 4	87.877.609	
La de los títulos no convertidos	7.514.528	
		95.392.137 [1]
Diferencia á favor del presupuesto		97.719.210

Después de dar este gran paso acometió el Sr. Camacho el arreglo de la deuda consolidada y la hizo objeto de otra conversión no menos afortunada y provechosa. La ley fecha 21 de Julio de 1876 estableció que desde 1.° de Enero de 1882 la deuda consolidada devengaría 1 $^1/_4$ por 100 anual y 2 $^1/_2$ las amortizables al 6 por 100, y que durante el referido año el Gobierno negociaría con los tenedores respecto á los aumentos sucesivos del interés y al tiempo en que habían de hacerse, y yo creí, dice, al referir esto, aquel ilustre hacendista [2], que, sin perjuicio de cumplir la primera obligación, debía acudir á las Cortes solicitando, acerca de la segunda, que la autorización para negociar otorgada al Gobierno se anticipara si los acreedores lo solicitaban y se ampliara con el propósito de que, á ser posible, el arreglo que se llevase á cabo fuese definitivo. Caminaba yo, añade, á la fijación del tipo de interés de la deuda española en armonía con el de otras deudas europeas, cuya analogía era evidente y con el valor del dinero en todas partes; me proponía librar á la nación de la nota de insolvente,

[1] Según el presupuesto de 1883-84.

[2] En la *Memoria* antes citada.

Digitized by Google

y ya que, merced á la conversión de las amortizables y al equilibrio de los presupuestos, iba á ser posible emprender desde luego la senda señalada por la justicia, la honra y el interés de la patria, pensaba lealmente, y tengo ahora igual convencimiento, que era aquél el instante oportuno, que no debía malograrse, de demostrar que la falta anterior en el cumplimiento de nuestros compromisos, lejos de ser caprichosa é injustificada, había sido sólo efecto de desgracias evidentes y tristísimas.

Autorizado por la ley de 9 de Diciembre de 1881, el Sr. Camacho trató primeramente con los acreedores españoles y consiguió que los tenedores del consolidado interior y de las obligaciones de ferrocarriles admitiesen como interés definitivo de sus créditos el 1,75 y el 3,50 respectivamente del valor nominal y su conversión en una nueva deuda consolidada al 4 por 100 en la proporción necesaria para hacer efectivos esos intereses, ó sea dando á los primeros 43 y 75 céntimos en papel del 4 por cada 100 del antiguo consolidado y 87 y 50 céntimos á los segundos para cada 100 en obligaciones de ferrocarriles.

La mayor dificultad con que tropezó ese convenio fué la resistencia que con motívo oponían los tenedores de obligaciones por ferrocarriles á que sus créditos, que eran amortizables, se equiparasen á los de renta perpetua; pero vencido al cabo ese obstáculo, había una base muy firme para negociar con los acreedores del exterior, que no podían pretender que su condición fuese mejor que la de los mismos nacionales.

Demandaron, sin embargo, con gran empeño los extranjeros, sobre todo los ingleses, que el interés reconocido fuera el 2 por 100, y aun llegaron éstos á rechazar la conversión; pero el Sr. Camacho, que contaba con el asentimiento de los tenedores de otras naciones, se decidió á presentar en las Cortes un proyecto de ley aprobando el convenio relativo á la deuda interior, y concediendo á los acreedores extranjeros un plazo de cuatro

Digitized by Google

meses para que convirtieran en las mismas condiciones. Mientras se discutió esa ley hicieron nuevas gestiones los tenedores ingleses para llegar á un acuerdo, y el señor Camacho, deseoso de asegurar el éxito de la operación, aceptó la más favorable de sus proposiciones, y otorgó el abono en papel del 4 de una comisión de $^7/_8$ por 100 á los portadores de consolidado exterior, que le presentaran á convertir en el término de dos meses, y 50.000 libras esterlinas, también en concepto de comisión, al *Council of Foreign Bondholders*, ó corporación representante de los acreedores, con la cual se habían seguido las negociaciones. Con esto la conversión adquirió el carácter de obligatoria, y se hizo rápida y totalmente, pues sólo dejaron de presentarse unos 56 millones de pesetas de todo el capital representado por el consolidado exterior, y esa cantidad corresponde al tanto por 100 que de ordinario se extravía ó inutiliza en manos de los tenedores.

Hé aquí el resultado de esas dos operaciones que ligeramente hemos descrito:

		PESETAS
Importaba la deuda al 3 por 100 interior, sin contar las inscripciones del clero.....		3.924 725.004
Las obligaciones de ferrocarriles, doblado su valor nominal para equipararlas al 3 por 100.....		1.211.042.000
La deuda consolidada exterior ascendía á.....		4.413.000.000
Total de deuda al 3 por 100 en circulación.....		9.548.767.004
Deuda del 4 por 100 emitida para la conversión de la interior.....	2.253.620.000	
Idem para convertir la exterior.....	1.971.151.000	
Total.....		4.224.771.000
Diferencia que es reducción en el capital de la deuda...		5.323.996.004

Así como al convertir las amortizables se logró, con un pequeño aumento del capital, una considerable ventaja en la anualidad que devengaban aquellas deudas, en

Digitized by Google

la conversión de la perpetua se obtuvo, elevando un poco el interés, la disminución de más de la mitad en los capitales. La subida de los intereses, que había que hacer de todos modos, conforme á la ley de 1876, trajo un gravamen al presupuesto de unos 40 millones de pesetas; pero la compensó bien favorablemente reduciendo en cerca de 56 por 100 la deuda que circulaba.

Y si á los resultados numéricos que la operación ofrece se agregan la normalidad y el vigor que adquirió con ella nuestro crédito, lo completa que fué y la rapidez con que se llevó á cabo, bien puede asegurarse que, por su magnitud y por su éxito, es una de las más felices que se registran en los anales financieros. Es verdad que la situación del mercado era favorable y que las circunstancias ayudaron á la obra del Sr. Camacho; pero quédale siempre al celoso ministro el gran mérito de haber sabido aprovechar tales condiciones y el no menor que contrajo por la discreción y el acierto con que hizo al país el inmenso servicio que representa haber conseguido á un tiempo el arreglo, la unificación y la rebaja en grande escala de la deuda pública.

Las alteraciones ocurridas desde entonces proceden de la recogida que se hace de las deudas amortizables y de las emisiones del 4 perpetuo á que da lugar el reconocimiento y liquidación de los créditos pendientes. Una ley de 2 de Junio de 1885 mandó que se pagaran en metálico á razón de 50 por 100 los títulos de nueva emisión, convertibles en 4 amortizable, luego que se agotara el papel de esta clase reservado con tal objeto. Las leyes de presupuestos de 1887 y 1889 autorizaron, para ofrecer colocación á los pequeños ahorros, la creación de dos series de títulos de la deuda del 4 por 100 exterior é interior con valor nominal de 100 y 200 pesetas, que podrían canjearse por otros de las series más altas ó sean las designadas con las letras *E* y *F*, y el decreto de 14 de Mayo de ese último año ordenó el canje, fijando en 20 millones, 12 para el interior y 8 para el exterior, el importe de las

Digitized by Google

nuevas series que se distinguen con las letras *G* y *H*.

Al sancionar la conversión de la renta perpetua, la ley de 29 de Mayo de 1882 dispuso que la quinta parte al menos del sobrante que dejaran los presupuestos desde 1883 se invirtiera en amortizar deuda consolidada del 4 por 100; lejos de haber cumplido ese solemne ofrecimiento, volvemos á comenzar las emisiones, y por la ley de 14 de Julio de 1891 se ha autorizado la de 250 millones en deuda amortizable, que llevó á cabo el decreto de 28 de Diciembre.

Con esta adición, y según los datos del presupuesto de 1890-91, nuestra deuda *en circulación* era á fines de 1891 la siguiente:

	PESETAS
Consolidado al 5 por 100 [1]	3.000.000
Idem al 4 por 100 exterior	1.971.151.000
Idem íd. interior [2]	2.660.194.300
Amortizable al 4 por 100 [3]	1.765.805.500
Acciones de obras públicas y carreteras no convertidas [4]	900.000
Deuda del personal [4]	1.200.000
Total	6.402.250.800

La cuestión relativa á la caducidad de créditos fué resuelta por la ley de 19 de Julio é instrucción de 8 de Diciembre de 1869. En ellas se declaran, como principio general, caducados los créditos contra el Estado, cuyo reconocimiento ó liquidación no sehaya solicitado dentro de los plazos que, según su origen, se les señalaron

[1] Véase lo dicho en la pág. 244.

[2] Van incluídas las inscripciones intransferibles á favor de corporaciones civiles, y por aproximación computamos en 360 millones las emitidas á favor del clero.

[3] Deducimos por aproximación las amortizaciones hechas hasta fin de 1891 y agregamos los 250 millones emitidos en este año. La amortizable exterior al 2 por 100 quedó recogida á fin de 1891.

[4] Cantidades aproximadas, porque no conocemos el valor exacto de las amortizaciones hechas en 1891.

Digitized by Google

por la legislación vigente, y todos aquellos que, estando reclamados en tiempo hábil, no se justifiquen en el término de un año con los documentos que pidan las oficinas. La Junta de la deuda hará mensualmente la declaración de los créditos que caducan; sus acuerdos son apelables en el término de un mes ante el ministro, y de éste puede reclamarse por término de tres meses ante el Consejo de Estado. Insistió la ley de 21 de Julio de 1876 en la caducidad de los créditos comprendidos en el arreglo de 1851; pero una real orden de 19 de Agosto de 1891 ha declarado que *los títulos al portador de deuda antigua* no han incurrido en caducidad y deben convertirse en otros del 4 por 100 consolidado.

La ojeada que acabamos de echar sobre la historia de nuestra deuda confirma, como al principio anunciamos, el abuso que han hecho los Gobiernos del crédito del Estado. Sin duda que las guerras primero y las revoluciones después han dado lugar á necesidades que legítimamente podían satisfacerse con el crédito; pero al mismo tiempo hay que reconocer también que el mayor número de las emisiones se ha hecho para consolidar deuda flotante, que procedía del exceso de los gastos ordinarios sobre los recursos del presupuesto, del *déficit* con que éste ha venido liquidándose constantemente. El crédito se ha empleado como recurso normal y diario, y los Gobiernos que tal hacían obraban como si fueran enemigos de ese mismo crédito, que les daba los medios de existencia. En lugar de favorecer á los acreedores del Estado, dándoles cada día mayores seguridades y beneficios, los han desatendido, los han sometido á impuestos especiales y los han amenazado incesantemente con proyectos de rebajas en los intereses, de abonarlos en papel, de suspender indefinidamente ó por largo tiempo los pagos, siendo lo peor que han solido cumplir sus amenazas. Consecuencia de esto ha sido el disgusto constante, la alarma continua de los acreedores, la depreciación de los valores públicos, y que cuando se ha ido á pedir dinero á un

Digitized by Google

mercado, puesto previamente en tales circunstancias, se han sufrido duras imposiciones y ha habido que devolver con exceso lo percibido por descuentos, y hasta compensar las deducciones *proyectadas* y los arreglos *imaginados*.

Por efecto de ese mismo error ó á causa de otro nuevo y no menos funesto, nuestros ministros de Hacienda no pudieron ó no se atrevieron nunca á demandar al crédito todo el auxilio que necesitaban. Las emisiones hechas alcanzaron, cuando más, á enjugar la deuda flotante; pero como al otro día era necesario volver á contraerla, ni el ministro podía dedicarse á administrar en busca de un remedio definitivo, ni el crédito ganaba nada con operaciones que, sobre aumentar los efectos públicos en circulación, reproducían al día siguiente el conflicto de la víspera.

Lo más grave de todo, sin embargo, y lo que mayor culpa tiene de las proporciones que llegó á tomar nuestra deuda, es el haber contraído siempre los empréstitos á capital nominal, señalando el 3 por 100 como tipo para el interés de la deuda consolidada. De esta suerte, los Gobiernos han reconocido deber un capital mucho mayor que el que se les entregaba, hasta el punto de que en los siete empréstitos realizados desde 1851 á 1872 hubieron de emitirse 4.406.097.500 pesetas para conseguir un efectivo de 1.025 millones. Los desastrosos efectos del capital nominal se han agravado con el rédito del 3 por 100, porque siendo de un 9 el término medio á que han salido los intereses de esas operaciones, el valor real de los títulos se ha mantenido siempre muy bajo, no han podido realizarse conversiones en los momentos favorables, que algunas veces se han presentado, y hasta ha resultado perjudicial toda mejora del crédito público, porque significaba que era necesario dar 40 ó 50 para recoger un título, que sólo había producido como 30.

Concíbese, dice nuestro hacendista Conte [1], que la deu-

[1] *Examen de la hacienda pública de España*, tomo IV.

Digitized by Google

da del 3 por 100 se creara en 1841 y se adoptara también como base del arreglo de 1851, porque en uno y otro caso debía reconocerse por entero el capital de los créditos que se liquidaban; sólo cabía la elección del interés que hubiera de recibir en lo futuro, y mientras más reducido fuese, más conveniente sería la operación para el Erario, toda vez que los acreedores se dieran por satisfechos; pero no podía, obrando racionalmente, tomarse ejemplo de lo hecho en aquellas dos fechas, para imitarlo en 1844, cuando, reconociendo á los acreedores un interés de 9 por 100, el Sr. Mon les entregó títulos del 3, triplicando el capital de los créditos que convertía, ni menos adoptarse semejante sistema para los sucesivos empréstitos, abrumando al Estado con el peso de un capital enorme, y arrebatándole la esperanza de aligerar algún día la carga por medio de reducciones en los intereses.

Aunque los empréstitos se contratan generalmente á capital nominal, no es menos cierto que el interés adoptado por el mayor número de las naciones fué mucho más elevado que el establecido por nosotros: el Egipto llegó á pagar el 10 por 100; los Estados Unidos de América y la Hungría han tenido su deuda al 7; Inglaterra, al 6; Francia, al 5, y éste ó el 4 por 100 son los tipos más usados en Alemania, Italia, etc., con lo cual esos Estados lograron impedir que se elevara innecesariamente el capital de su deuda, y han podido luego rebajar los intereses, apelando á las conversiones.

La unidad de la deuda ha sido la consideración alegada para seguir empleando ese tipo fatal del 3 por 100; pero si aquella unidad, continúa el mismo Conte, es un excelente principio financiero, no debe sacrificársele el interés general y público, y sobre todo, aunque hubieran existido deudas con rentas diferentes, el tiempo hubiera proporcionado ocasión de unificarlas con grandes ventajas para el país.

Por otra parte, todos los sacrificios hechos para conseguir que hubiera una sola clase de deuda no han lo-

Digitized by Google

grado realizar ese ideal tan costoso, y buena prueba es de ello el número de los diversos títulos que había en circulación el año de 1881.

Las conversiones que ejecutó el Sr. Camacho dieron unidad á la deuda y elevaron al 4 el tipo del interés; pero si bien gracias á esto se disminuyó, como ya hemos dicho, en más de una mitad el débito del Estado, hay que tener en cuenta que dos terceras partes de él eran puramente nominales. En aquella ocasión no pudo hacerse más, porque el punto de partida era el 1 1/4 que la deuda tenía como interés efectivo, y aun así fué muy considerable la reducción del capital impuesto á los acreedores; pero en lo sucesivo, cuando hayan de contratarse nuevos empréstitos, debería adoptarse el interés del 5 por 100, que se aproxima más al precio del dinero en el mercado.

Ello es que nuestra deuda, aunque ya muy rebajada, asciende todavía á una cantidad enorme. No es aceptable el sistema de relacionar el importe de la deuda pública de una nación con el número de sus habitantes, porque éstos pueden ser pobres ó ricos, y según suceda lo uno ó lo otro, la carga puede resultar considerable ó muy ligera; la deuda del Estado representa su *pasivo*, y el *activo* no consiste en los ciudadanos, sino en la riqueza general, en sus recursos económicos: por eso nada dice por sí mismo el dato de que el capital de nuestra deuda grave á cada español con 360 pesetas, y hemos de fijarnos en que el pago de sus intereses absorbe la tercera parte de los ingresos ordinarios y es el mayor obstáculo que encuentra la nivelación del presupuesto [1].

Parece, decía con este motivo el Sr. Bravo Murillo, que entre la generación actual y las pasadas y venideras se ha entablado una lucha en que la presente trata siempre de vengarse de las primeras por las cargas que la han legado, imponiéndolas á su vez mayores todavía so-

[1] Véase lo dicho en el cap. IX de la sección II de este mismo tomo.

Digitized by Google

bre las segundas [1]. Y el principio racional exige precisamente lo contrario; es decir, que cada generación se crea obligada á cumplir una parte de los compromisos que en beneficio de todas han sido contraídos [2].

---

[1] *Opúsculos*, tomo I, pág. 321.

[2] Sobre los medios que deben emplearse para extinguir las deudas públicas, véase en el tomo I el cap. XXIII de la sección III.

Digitized by Google

Digitized by Google

SECCIÓN CUARTA

LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA

I

El presupuesto.

Al establecimiento del sistema constitucional debemos, entre otras, la ventaja de que se haya ordenado algún tanto la vida económica del Estado y el régimen de su hacienda, entregados antes á la interesada arbitrariedad de los monarcas absolutos y de sus favoritos ó ministros.

Desde los Reyes Católicos, que se mostraron respetuosos con la autoridad de las Cortes, ésta decae rápidamente y se extingue por completo á mediados del siglo XVII, quedando sin fiscalización álguna los actos económicos del poder público.

Y aun en los tiempos mejores de nuestras antiguas Cortes, éstas sólo intervenían para el otorgamiento de los recursos, no en la aplicación que se hacía de ellos. Dice así la ley I, título VII, libro VI de la Nueva Recopilación, que fué ya suprimida en la Novísima: «Los Reyes nuestros progenitores establecieron por Leyes i Ordenanzas, fechas en Cortes, que no se echassen ni re-

Digitized by Google

partiesen ningunos pechos, servicios, pedidos, ni monedas, ni otros tributos nuevos, especial ni generalmente en todos nuestros Reynos sin que primeramente sean llamados á Cortes los Procuradores de todas las Ciudades i Villas de nuestros Reynos, i sean otorgados por los dichos Procuradores que á las Cortes vinieren.»—El establecimiento de una norma fija para la vida económica del Estado, que determine no sólo la índole de los impuestos, sino la condición de los ingresos todos, el límite total de los gastos públicos y el importe de cada uno de ellos, es una institución consiguiente á los nuevos sistemas de gobierno, que reçonocen la soberanía de los pueblos, y sólo podemos encontrarla en nuestro tiempo.

Los presupuestos, como estados de previsión y dato de carácter puramente administrativo, han debido hacerse siempre; pero los que conocemos de otras épocas en nada se parecen á los actuales. Hanse encontrado en el archivo de Simancas cuentas y presupuestos del Estado que alcanzan hasta el siglo XVI; pero son no más que relaciones de gastos é ingresos, hechas sin el método y los pormenores necesarios. En uno de esos presupuestos, el que se formó para el año trascurrido desde el 1.° de Noviembre de 1608 al 31 de Octubre de 1609, los gastos se denominan *provisiones* y los ingresos *medios*, apareciendo confundidos los unos y los otros, porque en estos últimos no se computa el rendimiento total, sino el líquido que resultaba después de deducir los *situados* ó consignaciones hechos sobre ellos.

El precedente más lejano de nuestra legislación sobre presupuestos está en el decreto de las Cortes de Cádiz, fecha 22 de Marzo de 1811, en que mandaron se formase «una lista ó presupuesto general de los desembolsos correspondientes á las obligaciones de cada ramo para proporcionar al ministro de Hacienda datos fijos y hacer que todos se contengan en sus justos límites.» La Constitución de 1812 imponía al Gobierno la obligación de

Digitized by Google

presentar á las Cortes, luego que estén reunidas, el presupuesto de los gastos que estime precisos y el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos (artículos 341 y 342). Las Cortes debían aprobar también el reparto de la contribución directa entre las provincias y las cuentas de la inversión de los caudales públicos (art. 131). Pero estas medidas no tuvieron completa ejecución hasta el segundo período constitucional del año 20 al 23, en que, con arreglo á ellas, se formaron y discutieron los presupuestos en las Cortes. Fernando VII, en el mismo decreto de 16 de Abril de 1816, donde decía: *las contribuciones emanan de mi soberana autoridad*, previno que los respectivos ministerios enviasen al superintendente general de hacienda los presupuestos anuales de toda clase de obligaciones, si bien los esfuerzos hechos en este sentido por el ministro Garay, como los que realizó más tarde Ballesteros, no lograron normalizar los presupuestos. Desde 1835 es cuando éstos se regularizaron algún tanto [1], porque todas las Constituciones políticas que rigieron, á partir de aquella fecha, los han hecho obligatorios.

La vigente de 1876 establece en su art. 85 que «todos los años presentará el Gobierno á las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado para el año siguiente y el plan de contribuciones y medios para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación é inversión de los caudales públicos para su examen y aprobación.» — «Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cor-

---

[1] Apesar de los terminantes preceptos constitucionales en los años de 1845 á 1878, sólo siete presupuestos, los de 1860, 1863-64, 1864-65, 1867-68, 1868-69, 1869-70 y 1870-71, fueron discutidos y aprobados por las Cortes antes de la época en que debían regir; otros siete recibieron su aprobación por real decreto, y el mayor número de ellos fué aprobado bastante tiempo después de hallarse en ejercicio.

Digitized by Google

tes y sancionados por el rey.» En el art. 42 se determina que «las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los Diputados» [1].

Esas disposiciones concuerdan y se completan con las siguientes, dictadas por la ley provisional de administración y contabilidad de la hacienda pública, fecha 25 de Junio de 1870. Según ella declara, son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la ley anual de presupuestos ó se reconocen como tales por leyes especiales. Cada ministerio formará el presupuesto anual de todos los gastos de su servicio y lo pasará al de Hacienda, por el cual se redactará y se presentará á las Cortes el presupuesto general de gastos del Estado, sometiendo al mismo tiempo á su deliberación el de ingresos, ó sea la propuesta de medios con que cubrir todas las obligaciones. Esta propuesta acompañará siempre á todo proyecto de ley que lleve consigo autorización de gastos. Los presupuestos generales de ingresos y gastos se presentarán á las Cortes antes del día 11 de Febrero, ó sea cuatro meses y diez y ocho días antes de aquel en que haya de empezar su ejercicio. El presupuesto de cada ministerio sólo comprenderá los gastos de su servicio clasificados por capítulos, cada uno de los cuales contendrá las atenciones de una misma especie, subdivididas en el número de artículos necesarios para la determinación de los pormenores. Los presupuestos se dividirán en ordinarios y extraordinarios: en los ordinarios se incluirán los recursos y los gastos que tengan carácter permanente, aunque su cuantía sea variable; en los extraordinarios se detallarán los recursos y obligaciones de carácter transitorio [2]. En los ingresos se fija-

---

[1] La Constitución de 1869 añadía que si el Senado hiciera en ellos alguna alteración que no fuera admitida por el Congreso, prevalecería la resolución de éste.

[2] Apesar de que así lo dice la ley, el presupuesto ordinario se clasifica dentro de cada ministerio en gastos de carácter permanente y obligaciones temporales.

Digitized by Google

rá cada uno de ellos con partida separada. El presupuesto ordinario de gastos tendrá dos partes: se comprenderán en la primera las obligaciones generales del Estado, y en la segunda las propias de los diferentes ministérios. Una y otra se dividirán en secciones y éstas en capítulos y artículos. No podrán incluirse en una sección obligaciones correspondientes á distintos ministerios, ni en un capítulo diversos servicios, ni tampoco los gastos del personal y material del mismo servicio. Las Cortes discutirán y votarán por conceptos en los ingresos, y por capítulos en los gastos, todas las alteraciones que el Gobierno proponga con relación á los presupuestos del año anterior; las demás partidas se entenderán aprobadas. Si reunidas las Cortes en el tiempo señalado por la Constitución dejasen de votar ó autorizar algún año le ley de presupuestos para el siguiente, se considerará vigente la inmediata anterior. Los presupuestos regirán durante un año, pero quedarán abiertos en los seis meses siguientes para la liquidación y ejecución de los cobros y pagos pendientes al finalizar dicho año [1].

El Gobierno debe presentar á las Cortes con los presupuestos el balance del último ejercicio, exponiendo el resultado de los ingresos y los gastos calculados, el estado de la deuda flotante y de la cartera del Tesoro, los inventarios de todo el material que posea el Estado y de las fincas y derechos reales que se hallan en su dominio.

Para hacer eficaces los presupuestos se prohibe al Gobierno modificar los recursos votados por el Parlamento y dar á los fondos públicos otro empleo que el marcado por la ley. Todos los contratos de préstamo, anticipo ó negociación de valores y efectos públicos pasarán, dentro

---

[1] Por la ley de 20 de Julio de 1862, los años económicos se cuentan desde el 1.º de Julio al 30 de Junio, y el período de ampliación hasta el 31 de Diciembre. Para llevar á cabo esta reforma, el presupuesto de 1862 se amplió á los seis primeros meses de 1863.

Digitized by Google

de los treinta días siguientes al de su celebración, al examen del Tribunal de Cuentas, el cual debe dar inmediatamente conocimiento á las Cortes de cualquiera informalidad que observe en tales expedientes.

Cuando ocurre la necesidad de hacer algún gasto para el cual no haya crédito legislativo, ó sea insuficiente la suma señalada en el presupuesto para atender á un servicio, el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados un proyecto de ley pidiendo en el primer caso un crédito extraordinario, y en el segundo un suplemento de crédito, y proponiendo en ambos los medios de obtener los fondos necesarios para cubrir las obligaciones que aquellos créditos representen. Si las Cortes no estuvieren reunidas y el gasto para el cual falte crédito fuera urgente, el Gobierno podrá, bajo su responsabilidad, acordarlo, observando estas formalidades.

Cuando resulten sobrantes de crédito en otros capítulos de la sección á que corresponde el gasto, podrá hacerse trasferencia de crédito del capítulo ó capítulos que ofrezcan remanente al capítulo ó á los capítulos en que exista el déficit. Estas trasferencias se acordarán por el Consejo de ministros, oyendo previamente á la sección de hacienda del Consejo de Estado.

Cuando no hubiese sobrante en la misma sección del presupuesto, el Consejo de ministros acordará la concesión de suplemento de crédito ó crédito extraordinario, oyendo previamente al Consejo de Estado en pleno sobre la necesidad y urgencia del gasto, cuyo importe se cubrirá provisionalmente con la deuda flotante del Tesoro, si las rentas ó recursos eventuales del Estado no hubiesen proporcionado valores superiores á los presupuestos en cantidad equivalente ó superior á la que representen los nuevos créditos.

Los decretos de concesión de créditos extraordinarios ó de suplemento de crédito se remitirán con los expedientes que los hayan producido al Tribunal de Cuentas, y después se publicarán en la *Gaceta*. El Gobierno debe

Digitized by Google

presentar al Congreso, dentro precisamente del primer mes de cada reunión de Cortes, un proyecto de ley para la aprobación de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito acordados durante la época de suspensión de sesiones y de los medios necesarios para obtener los recursos equivalentes, y en el mismo plazo, el Tribunal de Cuentas presentará al Congreso una Memoria en que ha de emitir su juicio respecto á la legalidad de cada una de aquellas concesiones.

En el término de dos años y medio, contados desde el fin del ejercicio de cada presupuesto, el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados la cuenta definitiva correspondiente al mismo, acompañada de una certificación del Tribunal de Cuentas en que consten su conformidad ó sus diferencias, con las cuentas parciales, examinadas por el Tribunal, y las disposiciones que hayan autorizado los cobros y los gastos.

Un decreto de 23 de Setiembre de 1877 reitera la limitación puesta por la ley á la facultad de ordenar gastos dentro de cada año económico, al importe de los créditos que para los servicios correspondientes autorice el presupuesto del mismo período, sin que en caso alguno pueda preceder la ordenación del gasto al otorgamiento del crédito necesario; pero á renglón seguido admite que, cuando la índole ó clase de los servicios exija que su ejecución dure más tiempo del que comprenda el período natural del presupuesto corriente, el ministro respectivo podrá acordar el gasto con el previo asentimiento del ministro de Hacienda. Y otro real decreto, fecha 1.º de Mayo de 1883, dando distinta forma á esa misma idea, estableció que el Consejo de ministros autorizara el gasto para aquellos servicios cuya ejecución haya de durar por más de un año económico.

La ley de 19 de Diciembre de 1876, so pretexto de que tiene el carácter provisional la de 1870, tendió á aumentar las facultades de la administración, oscureciendo lo relativo á créditos supletorios y extraordinarios; pero

Digitized by Google

juzgamos que sus preceptos y los que cita de la ley de 6 de Mayo del mismo 1870 han quedado sin valor á virtud de disposiciones posteriores y sólo rige el art. 13 de esta última, que previene la anulación, al terminar el período de ampliación de cada ejercicio, de aquellos créditos que no hubieren sido aplicados durante el año del presupuesto. En efecto, la ley de 25 de Junio de 1880 vuelve á prohibir terminantemente que en caso alguno preceda al otorgamiento del crédito la ordenación del gasto, bajo la responsabilidad personal del ministro que la disponga; manda luego que el Gobierno presente á las Cortes, con el proyecto de ley de presupuestos, una relación de los servicios que puedan por su naturaleza exigir ampliaciones de crédito, entendiéndose limitada á los servicios que comprenda dicha relación la facultad que la ley de 1870 concede al Gobierno para acordar, con las formalidades en ella establecidas, créditos supletorios cuando las Cortes no estuvieren reunidas, y previene también que las trasferencias de crédito entre los artículos de un mismo capítulo no se dispongan en lo sucesivo sino por real decreto acordado en Consejo de ministros. Al lado de estas prudentes medidas se encuentra, sin embargo, el art. 6.°, que dispone sea necesario para elevar el sueldo ó la categoría de cualquier cargo público, que la alteración de la planta correspondiente se acuerde en Consejo de ministros y se autorice por real decreto. Este artículo, con sus apariencias de restrictivo, lo que hace es sancionar algo que no debiera consentirse. ¿Puede ser nunca tan urgente el aumento de sueldos y categorías de los funcionarios, que no haya manera de detenerle hasta el presupuesto inmediato y deba dar motivo para un crédito supletorio?

Tal es nuestra legislación en materia de presupuestos; veamos ahora si corresponde á los fines que debe proponerse. Consignaremos, ante todo, que las precauciones más minuciosas de la ley son aquí, como de ordinario, ineficaces cuando faltan la rectitud y la buena fe necesa-

Digitized by Google

rias en aquellos que deben cumplirla. Así, lo primero que hay que exigir á un presupuesto es que sea *verdad*, que esté calculado sobre datos exactos acerca de las obligaciones y los recursos del Estado, que se forme para ordenar la hacienda é impedir el *déficit*; pero lo que se hace generalmente es lo contrario: se rebajan los gastos, desconociendo atenciones ineludibles; se fuerza el cálculo de los ingresos para elevar su cifra, y el presupuesto se redacta con la mira de que aparezca nivelado á toda costa, con la idea de ocultar, ó cuando menos de disminuir el *déficit* por medio de artificios y combinaciones de guarismos más ó menos ingeniosos, y el resultado es que en la liquidación los gastos importan siempre mucho más de lo previsto, que los ingresos no llegan á los consignados, y que el *déficit*, oculto ó rebajado antes, aparece con toda su extensión. En los años de 1850 á 1889-90 los gastos *realizados* importaron 1.420 millones de pesetas más que los presupuestados, y en ese mismo período la recaudación obtenida fué 2.000 millones menos que la calculada en los presupuestos de ingresos. No hay ninguna ley que autorice esto; pero no hay tampoco ninguna que sea capaz de evitarlo. El remedio de esos vicios sólo podrá alcanzarse cuando tenga mayor energía en los Gobiernos y en las Cámaras el sentimiento de la justicia, y las cuestiones financieras se resuelvan consultando el bien del país y no los intereses personales ó las conveniencias políticas, que ya sabemos cómo se entienden y qué es lo que en definiva representan.

Lo que toca hacer á la ley, y habremos de pedirla, es que contenga el desorden, que le ponga algún obstáculo, que disminuya sus facilidades y ocasiones. Aun desde este punto de vista, nuestro sistema es deficiente, porque no garantiza bien el carácter obligatorio del presupuesto; acepta, en primer lugar, que sólo cada dos años sea discutido y votado por las Cortes, y después, aunque establece como regla general que los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito deben pedirse á las Cá-

Digitized by Google

maras, proponiendo los recursos necesarios para cubrirlos, consiente que en los casos de urgencia y no estando reunidas las Cortes pueda el Gobierno hacer esas concesiones, cubriéndolas provisionalmente con la deuda flotante del Tesoro. La consecuencia de esto es que la práctica convierte la excepción en regla, y al contrario, es raro el caso de que las Cortes amplíen los créditos del presupuesto, y es en cambio muy frecuente que se haga por el Gobierno; ó los gastos urgentes no ocurren cuando funciona el Parlamento, ó es que se espera á cerrarle para elevar por medio de decretos y acudiendo á la deuda flotante los gastos anteriores. El presupuesto de 1889-90 tuvo un aumento de gastos por ampliaciones de créditos de 24 millones, el de 1890-91 aumentó por igual motivo en 14 millones, y no suelen importar menos tales ampliaciones. Hé aquí cómo se desnaturalizan los presupuestos y pierden su condición de garantía.

La responsabilidad de tan continuos abusos no es sólo de los Gobiernos que los cometen, sino que alcanza también á las Cortes, que después de conocerlos los sancionan sin reparo. El Tribunal de Cuentas denuncia una y otra vez las irregularidades de que adolecen las concesiones de créditos, y no hay en las Cámaras nadie que dé valor á sus quejas, ni quien haga siquiera caso de ellas. Para no presentar más que un ejemplo de cómo esto sucede, citaremos la *Memoria* fecha 14 de Junio de 1884, de que se dió noticia á las Cortes en la primera legislatura de 1885 y en la que el Tribunal informa acerca de los expedientes de créditos extraordinarios y supletorios registrados desde el 19 de Enero al 20 de Mayo de aquel año. La Memoria hace constar que en uno de los expedientes infringieron las leyes de contabilidad la junta de la Exposición de minería y el ministro de Fomento, aquélla porque creó servicios é hizo gastos fuera del presupuesto, éste porque declaró permanente un crédito que había ya caducado; observa del mismo modo que no se cumplieron todos los requisitos legales al abrir un crédi-

Digitized by Google

to extraordinario para el ministerio de la Gobernación, que el Gobierno se había extralimitado también al declarar la permanencia de otro crédito, cosa que no está en sus facultades, y afirma, por último, que los expedientes no se han presentado en tiempo al Tribunal, ni tampoco á la aprobación de las Cortes, Es decir, que en los cuatro expedientes á que se contrae el informe hubo varias trasgresiones de las leyes de contabilidad, y por eso el Tribunal concluye su escrito con estas palabras: «En *todas* las Memorias anteriores ha llamado el Tribunal la atención de las Cortes acerca de las faltas *repetidamente* observadas en la formación de los expedientes sobre solicitud de créditos... y al darse lugar con tal proceder á que sean ilusorias tal vez las restricciones que la ley impone y se altere la marcha ordenada de un buen sistema de contabilidad, este Tribunal, de conformidad con el ministerio fiscal en cuanto se expresa en la Memoria presente, no puede menos de *reproducir* su deseo de que las Cortes, con su elevada sabiduría, acuerden lo que crean más acertado, como sin duda lo harán con pleno conocimiento de causa y en uso del elevado poder de que se hallan revestidas.» De suerte que, con la autoridad del Tribunal Mayor de Cuentas podemos afirmar, que nuestra legislación sobre créditos extraordinarios y supletorios, que es ya demasiado amplia y tolerante, está además olvidada y es de continuo infringida.

Sin duda que esta cuestión es delicada, porque, como dice Leroy-Beaulieu [1], se agitan en ella tres intereses de conciliación difícil: el interés puramente financiero, que consiste en evitar el aumento de los gastos, en mantener el equilibrio del presupuesto y en dar valor á sus cálculos; el interés administrativo, que está en no retardar los gastos urgentes para las atenciones imprevistas, y el interés político, que exige la práctica sincera del régimen parlamentario, que sea positiva la fiscalización

---

[1] *Traité de la science des finances*, tomo II, pág. 84.

Digitized by Google

de las Cámaras respecto á los gastos públicos y que la arbitrariedad ministerial no tenga medios de eludir los mandatos del poder legislativo. Pero una reglamentación severa que dificulte las modificaciones del presupuesto sólo puede causar ligeros embarazos á la marcha administrativa, mientras que el atribuir á los Gobiernos facultades para alterar la ley económica por excelencia, falsea el régimen constitucional y conduce inevitablemente al desorden financiero. Por eso nosotros, entre los dos extremos, optamos sin vacilar por el primero. Además, ¿no estamos viendo cómo la mayor parte de las nuevas atenciones calificadas de *urgentes* se aplazan hasta después que se han cerrado las Cortes? Pues con aguardar un poco más se llegaría al presupuesto inmediato.

Para llevar á cabo la reforma, no se necesitaría tampoco introducir novedades en nuestra legislación administrativa; bastaría con poner en vigor disposiciones que ya han regido. La ley de 3 de Agosto de 1866 no podia ser más terminante: «en el ejercicio del presente presupuesto y sucesivos, decía el art. 22, no podrán concederse sino por leyes especiales suplementos de crédito, créditos extraordinarios y trasferencias de créditos de uno á otro capítulo *para ningún objeto de ninguna especie.* Exceptúanse únicamente los casos de guerra, de calamidad pública ó de grave alteración del orden público, y aquellos en que los gastos de material correspondientes á servicios explotados por la administración se aumenten por mayor rendimiento de los productos en los respectivos ramos.» Y más allá fué todavía la otra ley de 28 de Febrero de 1873, disponiendo que no pudieran cobrarse las contribuciones sin ley de presupuestos ó autorización de las Cortes y derogando el art. 41 de la ley de contabilidad, que autoriza al Gobierno para la concesión de créditos supletorios, los cuales debían pedirse siempre á las Cortes, si bien conservaría la administración la facultad de abrir créditos extraordinarios con las forma-

Digitized by Google

lidades establecidas [1]. Mas por si estas resoluciones se consideran excesivas, nosotros aceptaríamos la ley de 1866 respecto de los créditos extraordinarios, que los suplementos de crédito pudieran otorgarse gubernativamente tan sólo para un reducidísimo número de capítulos del presupuesto, los que se refieren á las subsistencias militares y á las obras públicas, á los establecimientos benéficos y de corrección y á los ramos productivos, y que se mantuviera acerca de las trasferencias la ley establecida. No puede decirse de este sistema que ate á la administración, y en cambio aseguraría algo más que lo está hoy la efectividad del presupuesto.

En cuanto á la ley de 1880, que limitó la facultad de conceder créditos supletorios por Real decreto á los servicios cuya relación acompaña al presupuesto, no hizo más en esta parte que copiar mal é inútilmente otra ley francesa de 1834, porque esa relación de los capítulos que pueden ampliarse se hace tan extensa como es necesario, para que resulten susceptibles de créditos supletorios todos aquellos gastos que el Gobierno tiene interés en que se aumenten.

No menos contraria á la ley y al régimen del presupuesto que esas corruptelas, admitidas en materia de créditos supletorios y extraordinarios, es la que se manifiesta en el concepto de *Obligaciones que carecen de crédito legislativo*, colocada al final de todas las secciones del presupuesto de gastos, bajo el epígrafe de *Ejercicios cerrados*. En primer lugar, la ley de 31 de Diciembre de 1881 ordenó que las *resultas de ejercicios cerrados* dejasen de formar parte del presupuesto corriente, porque quiso que no apareciesen en él más gastos que los correspondientes á su período; pero además de esto, si sólo pueden ordenarse gastos que tengan abierto crédito, ¿cómo se comprende que existan obligaciones sin crédito

[1] La ley de presupuestos de 21 de Julio de 1876 restableció ese artículo 41 de la de 1870.

Digitized by Google

legislativo? Estas obligaciones tienen que haberse contraído fuera, ó por mejor decir, apesar y en contra del presupuesto, y cuando así se declara, no hay en el orden legal modo de reconocerlas á cargo del Estado. Los ministros que se extralimitaron al contraerlas, son los que deben responder personalmente de ellas, según en la ley de contabilidad se halla dispuesto. ¿Para qué son los créditos supletorios, si con ese medio pueden extenderse los servicios á cantidad mayor que la consignada para ellos? Y no se crea que la cosa es baladí, porque esas partidas alcanzan todos los años á suma de alguna entidad—en el de 1890-91 importan 2 millones de pesetas,—y sobre todo, porque ese procedimiento lo que significa es que la ley de presupuestos no sólo puede alterarse por reales decretos dictados con ciertas solemnidades, sino también por simples reales órdenes, que no aparecen siquiera en la *Gaceta*.

Otro elemento de perturbación eran los créditos *con carácter de permanencia;* pero en lo sucesivo, con arreglo á la ley de 29 de Junio de 1890, no podrán concederse ya esos créditos que, arrastrándose de años anteriores, gravaban al presupuesto sin figurar en él.

En cuanto á la forma, se desnaturalizan también los presupuestos, porque debiendo ser leyes puramente económicas, se incluyen, no obstante, en ellos disposiciones extrañas á su objeto, sobre todos los conceptos y ramos del servicio público. Así el presupuesto de 1877-78, además de muchas disposiciones intercaladas en él, constaba de 70 artículos y el actual tiene 41, en los que minuciosamente se legisla hasta respecto de cómo ascenderán á jueces los secretarios y vicesecretarios interinos de las audiencias.

Por último, la censura de las cuentas generales del Estado que debe hacer el Tribunal correspondiente y ha de presentarse á la aprobación de las Cortes, no garantiza tampoco la ejecución del presupuesto. Prescindiendo de cómo esto se verifica, porque más adelante tendre-

Digitized by Google

mos que hablar de ello, lo cierto es que las cuentas se rinden al cabo, el Tribunal suele notar en ellas numerosas ilegalidades, la comisión de las Cortes las encuentra también y algunas veces errores de mayor cuantía cometidos por el mismo Tribunal en su censura; pero todo lo que se ha hecho en tales casos ha sido recomendar el cumplimiento de las disposiciones que prohiben el reconocimiento de obligaciones no comprendidas en el presupuesto, y colocar esta cláusula en las leyes: «La aprobación que se concede á las cuentas generales definitivas... se entiende sin perjuicio de lo que en su día se proponga y resuelva acerca de las observaciones que se llevan al expediente de contabilidad legislativa del Congreso.» Es la misma marcha que se ha seguido siempre: se reconocen los abusos, se los absuelve y se tiene el placer de reproducir el precepto infringido, para que otra vez vuelva á burlarse. ¿No sería más eficaz exigir una vez siquiera la responsabilidad á los que en este punto concreto de los fondos del Estado desobedecen la Constitución y las leyes del país?

El estribillo con que terminan muchas leyes de aprobación de cuentas es en verdad bien extraño [1]. En primer lugar, no son *observaciones* las que se han llevado al expediente de contabilidad legislativa, sino denuncias explícitas y clarísimas de abusos é infracciones, y en segundo lugar, ¿cuándo se considerará llegado el día de que tales *observaciones* produzcan algún efecto? La ley de 1865, que creó ese expediente y la sección de contabilidad legislativa del Congreso, reclama en vano su cumplimiento.

En suma, que nuestro sistema de presupuestos es defectuoso y lo es todavía más la manera de aplicarle.

---

[1] Véanse, entre otras, las leyes de 18 y 27 de Junio de 1885.

Digitized by Google

II

Administración de la hacienda pública.

En rigor, hasta mediados del siglo último no se constituye entre nosotros una verdadera administración de la hacienda pública.

Durante la Edad Media existió en este ramo una completa anarquía que hacía los tributos despóticos y arbitrarios; los merinos y adelantados recaudaban por su cuenta los impuestos, valiéndose de subalternos brutales que cometían todo género de violencias, y el tesorero ó mayordomo del rey presidía estas operaciones sin responsabilidad de ningnna clase, y allegaba cuantos recursos podía para satisfacer las necesidades del monarca y su propia codicia, que le impulsaban de consuno á frecuentes abusos y atropellos. Luego, cuando las Cortes empiezan á votar los *servicios* y se reservan la facultad de recaudarlos, se introduce un nuevo elemento de confusión y de desorden.

Los Reyes Católicos simplificaron algo aquel informe mecanismo, estableciendo el encabezamiento de las municipalidades para el pago de la alcabala, y crearon, por sus ordenanzas de Madrigal, un sistema de funcionarios dependientes del mayordomo del rey, y una administración central del ramo de hacienda, que era dirigida por los contadores mayores. Las únicas novedades importantes, debidas á la dinastía austriaca, fueron la creación por Felipe II del *Consejo de hacienda*, que puso término

Digitized by Google

al dualismo entre la administración del rey y de las Cortes, y el nombramiento de un superintendente general y de superintendentes provinciales que llevó á cabo Carlos II; los numerosos impuestos á que dieron lugar los servicios de millones aumentaron en aquel tiempo el desbarajuste de la hacienda, regida principalmente por los desvaríos de los *arbitristas* y de las *juntas de medios*.

Felipe V se aplicó desde su advenimiento al trono á la organización de la hacienda, y por iniciativa de su célebre ministro Orri dió los primeros pasos hacia la unidad y la centralización administrativas, reduciendo á una sola persona en cada provincia el arriendo de las rentas—1713—y creando una *Tesorería general*, que debía recoger todos los fondos del Estado. El secretario Campillo ensayó, con feliz éxito, la administración directa en seis provincias, y con estas bases pudo decretar Fernando VI, por consejo de Ensenada, que desde 1750 cesaran todos los arrendamientos de las contribuciones. Á virtud de esta medida, el Estado reivindicó las funciones propias de su vida económica, y por eso hemos referido á aquella fecha el establecimiento de una administración de la hacienda pública que mereciera tal nombre.

Pero ha sido necesario que trascurriese un nuevo siglo para que los principios entonces proclamados entraran resueltamente por vías de ejecución, y alguno de ellos, como el de la unidad del Tesoro, no ha logrado verse cumplido sino en días muy recientes. Tan prolijo sería enumerar todos los esfuerzos hechos, todas las innovaciones realizadas sucesiva y lentamente para llegar al estado actual de la administración económica, que habremos de limitarnos á señalar como más influyentes en esa laboriosa obra las *Instrucciones de rentas* promulgadas en 4 de Octubre de 1799 y 30 de Julio de 1802, las disposiciones con que las Cortes de Cádiz trataron de llevar al sistema financiero las consecuencias del nuevo régimen político, las medidas que adoptó Garay para regularizar la hacienda del absolutismo, y la reproducción

Digitized by Google

de esas tentativas por parte de los Gobiernos liberales en el período de 1820 á 1823, y por la administración del celoso Ballesteros desde 1824 hasta 1832. La estabilidad que al fin adquieren las instituciones representativas desde 1834 ofrecía ya una de las bases necesarias para la reforma administrativa; pero en lo que hace á la hacienda, era tarea imposible el ordenarla mientras subsistiese aquella confusa multitud de las antiguas rentas é impuestos indirectos, aunque merecen citarse las disposiciones contenidas en la ley de presupuestos de 26 de Mayo de 1835 sobre concentración de fondos y contabilidad. Por eso, hasta 1845 nada se hizo sólido y definitivo, y á la vez que se promulgaba el nuevo *sistema tributario*, se asentaron los cimientos de una organización centralizada y armónica.

El real decreto de 23 de Mayo del citado año atribuyó al ministro la *administración superior* de todos los ramos de la hacienda pública, estableció ocho direcciones para la *administración central*, puso la *administración provincial* á cargo de los intendentes, que dependían directamente del ministro, y mantuvo los subdelegados para la *administración de los partidos*. Modificóse en 1847 la planta de las oficinas centrales, y por real decreto de 28 de Diciembre de 1849 se suprimieron los *jefes políticos* é *intendentes*, reemplazándolos con los gobernadores de provincia, que debían ser en ella jefes de todos los ramos de la administración civil. El real decreto de 24 de Octubre de 1849—desenvuelto en la instrucción de 25 de Enero de 1850,—que contenía disposiciones sobre manejo del Tesoro, presupuestos y cuentas; la ley de 20 de Febrero de 1850 sobre administración de la hacienda; la del Tribunal de Cuentas, fecha 25 de Agosto de 1851, y el real decreto de 20 de Febrero de 1852 sobre contratos del Estado, formaron una legislación que, no obstante las innumerables modificaciones hechas en ella posteriormente, se mantiene en lo fundamental y ha sido muchas veces copiada por la vigente.

Digitized by Google

La administración económica provincial es la que ha sufrido después mayores alteraciones. La real orden de 30 de Junio de 1869 planteó una reforma que consistía en refundir las antiguas administraciones, contadurías y tesorerías de hacienda pública en una sola dependencia denominada *Administración económica*, á cargo de un jefe caracterizado del ramo, el cual, salva solamente la vigilancia que como jefe superior civil de la provincia correspondería al gobernador, debía asumir todas las atribuciones, facultades y deberes propios de la autoridad económica ó administrativa de la hacienda. Esta organización, desarrollada en el reglamento de 8 de Diciembre de aquel mismo año y confirmada por la ley de 19 de Mayo de 1870, se modificó por la ley de 9 de Diciembre de 1881, que, avanzando más en ese mismo sentido, puso la autoridad económica superior en las provincias á cargo de *agentes directos del ministro del ramo*, que se titularon *delegados de hacienda*, y recibían la categoría de jefes de administración. Volvió la ley de 24 de Junio de 1885 á los *administradores de hacienda*; pero el decreto fecha 14 de Enero de 1886 restableció los *delegados*. También las *Administraciones subalternas* ó de partido, restablecidas por la ley de 11 de Mayo de 1888, fueron objeto de reforma por el decreto de 1.º de Agosto de 1890 y han quedado disminuídas y en su mayor parte han vuelto á la condición de administraciones especiales con arreglo al decreto de 27 de Octubre de 1891.

Á la fecha, pues, de este libro, la ley de 25 de Junio de 1870, que establece los preceptos fundamentales para el régimen de la hacienda, los decretos de 13 y 15 de Julio de 1888 y 24 de Julio de 1889, en cuanto á la administración central, este último decreto y el reglamento fecha 11 de Mayo de 1888 para la administración provincial y la ley de presupuestos de 1890 y el decreto de 1891, antes citado, sobre administraciones subalternas, son las principales disposiciones vigentes en materia de organización, sin contar el gran número de otras que han refor-

Digitized by Google

mado parcialmente las dependencias y atribuciones tanto de la administración central como de la provincial de hacienda.

Es jefe superior del ramo el *ministro*, miembro del poder ejecutivo, nombrado por la corona libremente, responsable de sus actos y que tiene todas las facultades y deberes marcados por la Constitución á los funcionarios de su clase [1]. Auxilia al ministro y sirve á sus inmediatas órdenes el *subsecretario*, creado para todas las secretarías del despacho en 1834, con el objeto de descargar á aquél de algunas atenciones administrativas y dejarle mayor amplitud para el desempeño de sus encargos políticos. El subsecretario obra por delegación del ministro, cuida del régimen interior del ministerio y despacha los asuntos del personal, los trámites de instrucción en los expedientes y los negocios de índole general que no pueden atribuirse á ninguna de las direcciones. Forman parte de la subsecretaría la *Sección central de recaudación*, creada con mucho acierto por la ley de 12 de Mayo de 1888, y la *Inspección general del ramo*. Este servicio de la inspección viene establecido desde 1845, aunque fluctuando entre dos sistemas: el de que los inspectores estén en las direcciones generales y el de que dependan directa é inmediatamente del ministro. El decreto de 21 de Enero de 1871 adoptó este último principio al establecer la *Inspección general de Hacienda* con grandes atribuciones; pero en 1873 se abandonó ese sistema, que, restablecido y vuelto á desechar, se halla ahora en vigor, conforme al decreto de 28 de Enero de 1886 y ley de presupuestos de 1887.

Divídese luego el ministerio en las *ocho direcciones generales* que á continuación se expresan: la del *Tesoro pú-*

---

[1] Los asuntos de Hacienda, unidos antes á los de Guerra y luego á los del gobierno político, constituyeron ramo aparte en 1754 y formaron el objeto de una de las cinco secretarías de Estado organizadas por Fernando VI.

Digitized by Google

blico y Ordenación general de pagos del Estado, que además tiene á su cargo el servicio de loterías; la *Intervención general de la administración del Estado*, encargada de la contabilidad, que forma los presupuestos y cuentas, los estados de recaudación y pagos, y entiende en todos los actos que afectan á la ejecución del presupuesto; la de la *Deuda pública*, que se ocupa en las operaciones de emisión, reconocimiento, liquidación y conversión á que da lugar el crédito público y comprende también los servicios de la *Caja de depósitos*; la de *Contribuciones directas*, que administra los impuestos de esta clase y el de derechos reales; la de *Contribuciones indirectas*, que rige las aduanas, el timbre, los consumos y el impuesto sobre viajeros y mercancías; la de *Propiedades y derechos del Estado*, que cuida de las minas, entiende en la desamortización y en la renta de cruzada y cobra el 20 por 100 de propios y algunos otros ingresos; la de lo *Contencioso del Estado*, cuya misión consiste en evacuar las consultas que se le hagan y en dirigir los negocios del Estado que se ventilan ante los tribunales y los pleitos ó causas que interesen á la hacienda, y por último, la *Delegación del Gobierno cerca de la Sociedad Arrendataria de Tabacos*, que además entiende en todas las incidencias de esta renta. De la Direccióu del Tesoro dependen la *Depositaría-pagaduría central* y las *Ordenaciones de pagos*, que son, una para la Casa real, Cuerpos colegisladores, Presidencia del Consejo y ministerio de Estado, y otra para cada uno de los ministerios, á excepción del de Ultramar; de la Intervención general, la *Contaduría central*, y de la Dirección de indirectas, el *Laboratorio* de análisis química.

Corresponden también á la administración central: la *Junta de clases pasivas*, la *Dirección de la Casa de Moneda*, la *Fábrica del Timbre*, las *Delegaciones* creadas en París, Londres y Berlín, por el decreto de 30 de Noviembre de 1886, para sustituir á la antigua Comisión general de hacienda en el extranjero, y la *Inspección general de carabineros* en lo que concierne al servicio de vigilancia;

Digitized by Google

y con el carácter de cuerpos fiscalizadores ó consultivos, la *Junta inspectora de la deuda pública*, la de *moneda*, la de *aranceles y valoraciones* y la nombrada para entender en la *adquisición y reforma de los edificios públicos*.

La administración provincial está á cargo de los *delegados de hacienda* [1]; que tienen bajo su inmediata dependencia: una *administración de contribuciones y rentas, otra de propiedades y derechos del Estado, una pagaduría depositaría* y *una intervención*. Hay en cada provincia, además de las administraciones de ramos especiales, que son los de aduanas, loterías y minas, las *administraciones subalternas* y las *administraciones de partido*. Dependen también de los delegados los ayuntamientos en lo que concierne al servicio económico del Estado y los resguardos terrestres y marítimos.

Las administraciones de contribuciones y propiedades llevan á cabo los trabajos necesarios para declarar los derechos y obligaciones del Estado y liquidarlos, en cuanto se refieran á conceptos de ingresos y gastos propios del ministerio de Hacienda y no esté reservada su liquidación á las direcciones generales ó á las intervenciones. Llevan también la contabilidad auxiliar de los impuestos y derechos que se hallan á su cargo.

Toca á las oficinas de intervención en las provincias: fiscalizar los actos de los delegados y de las administraciones, así como de la pagaduría y los almacenes; liquidar las operaciones de préstamo, giro y movimiento de fondos, las que producen la deuda del Estado y Caja de depósitos y las obligaciones por cargas de justicia, clases activas y pasivas y cuerpo de Carabineros, y por último, llevar y redactar todas las cuentas que deben rendir el delegado y las administraciones.

Corresponde á las pagadurías depositarías la custodia de los valores que forman la cartera del Tesoro, de los

---

1 En las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra, en lugar de las delegaciones, hay administraciones especiales de hacienda.

Digitized by Google

emitidos á favor de corporaciones, de los libros talonarios de la cuenta corriente con el Banco y de los efectos timbrados, expedir los talones contra el Banco y hacer efectivos los que se destinen para pagar en metálico las clases pasivas y cargas de justicia, llevar libros diarios de ingresos y pagos y rendir las cuentas de los servicios puestos á su cargo.

Las administraciones subalternas, en número de 82, han de formar la estadística de las contribuciones territorial, industrial y de cédulas personales, administran las propiedades del Estado y los consumos donde sea preciso, recaudan el impuesto de derechos reales, distribuyen los efectos timbrados y desempeñan el giro mutuo con los demás servicios que se les encomienden.

Por último, las administraciones de partido entienden en el ramo de propiedades, custodian y distribuyen los efectos timbrados, desempeñan el giro mutuo y expenden algunas de ellas billetes de la lotería.

El servicio de *recaudación*, confiado á los ayuntamientos en 1845, se hizo luego por arrendamientos, se encargó al Banco de España en 1867 y se hace ahora directamente, conforme á la ley de 12 de Mayo de 1888. También la *investigación* está organizada aparte por el reglamento de 11 de Mayo de ese mismo año.

Obsérvase desde luego una desproporción considerable entre los elementos que forman nuestra organización económica; hay en ella una administración central complicada y excesiva, que no tiene los desarrollos correspondientes; es un cuerpo casi todo cabeza, cuyos brazos, que debieran rodear todo el país, apenas alcanzan más que á las capitales de provincia. Por eso el Estado no maneja directamente su hacienda, no administra, ni puede administrar como debiera, por sí mismo, los impuestos de mayor rendimiento y trascendencia, viéndose obligado á entregar su gestión á los ayuntamientos, es decir, á corporaciones que le son extrañas, y que están más inmediatas y más interesadas con el contribuyente

Digitized by Google

que con el Tesoro. Y ese singular sistema, que consiste en confiar á los ayuntamientos la mayor parte de los trabajos administrativos, no sólo resulta en este caso perjudicial para la hacienda pública, sino que daña gravemente también á las localicades: primero, porque los municipios, acosados en todas direcciones por el Gobierno, recargados de servicios de índole general, no tienen ocasión ni modo de atender sus verdaderas funciones, y la administración municipal no existe ó está muy descuidada, y además, porque las atribuciones económicas ejercidas por los ayuntamientos vienen á ser, en los pequeños pueblos sobre todo, armas que los caciques y las banderías manejan en pro de sus intereses y en daño de sus contrarios. Por donde la intervención de los municipios influye desfavorablemente, no sólo en el producto de las contribuciones, sino también en la equidad y en el orden de su reparto.

La administración de la hacienda debe estar centralizada; pero al *centro* le toca dirigir, fiscalizar; no le incumbe ejecutar, y aquel principio no ha de ser obstáculo para que la acción se extienda tanto como su objeto.

Es necesario, pues, robustecer la autoridad y aumentar las facultades de las dependencias provinciales, que son las que realmente *administran*, siguiendo por el camino trazado en 1881, con la creación de los *delegados de Hacienda*, hasta volver á los antiguos *intendentes*. Y como la mayor parte de los impuestos y rentas no pueden administrarse por provincias, hacen falta órganos inferiores, que lleguen cuando menos á las *administraciones de partido*. La contribución de consumos ha de estar necesariamente en manos de los ayuntamientos; pero todas las demás, la de inmuebles, la industrial, la de minas, la de cédulas, la de derechos reales, etc., deben ser manejadas por funcionarios del Estado que pertenezcan exclusivamente á la administración económica.

Por eso creemos que la ley de 1888 se inspiró en buena doctrina al establecer las administraciones subalter-

Digitized by Google

nas de Hacienda, y si aquella medida no tuvo resultados enteramente favorables, culpa fué no del sistema sino de la manera de aplicarle, porque no se dieron á los funcionarios de tales dependencias la autoridad, el prestigio y las condiciones personales que exigía su difícil cometido. Las disposiciones posteriores, que en vez de corregir los vicios de las administraciones subalternas han ido contra ellas, cometieron á juicio nuestro un grave yerro, debilitando lo que ha de ser el cimiento de la organización financiera.

Bien planteada esta reforma daría además un paso hacia otra que tiene para nosotros una importancia inmensa, según hemos tenido ocasión de indicar antes de ahora [1]. Cuando la administración del partido interviniere en los *amillaramientos*, al lado del registro de la propiedad, resaltaría la inconveniencia de que existan dos oficinas aplicadas al mismo objeto, á fijar el estado y condiciones de la propiedad inmueble, y se percibirían más claramente las ventajas que habían de alcanzarse reuniéndolas para hacer más sencilla y perfecta su tarea. ¿Por qué ha de haber un registro de la propiedad para los efectos civiles y otro registro para los fines administrativos? ¡Cuántos trabajos, anomalías é injusticias se evitarían con las desaparición de ese dualismo! Y una vez establecido ese único centro que debe haber para el régimen de la propiedad territorial, ¿no vendría como por la mano el extender las funciones de tal instituto á la contratación sobre la misma riqueza inmobiliaria? La trascendencia de esta innovación no sería ya únicamente financiera, sino también jurídica y económica.

Conocido ya el organismo económico-administrativo, nos falta estudiar ahora las condiciones generales en que su actividad se desenvuelve.

Hemos indicado al tratar de cada uno de los ramos de la hacienda las disposiciones que en él rigen, los medios

---

[1] Véanse la pág. 398 de este mismo tomo y la 392 del I.

Digitized by Google

que se emplean para la exacción de los impuestos y los preceptos administrativos que defienden los intereses del fisco, así como los encaminados á prevenir ó castigar la infracción de los reglamentos y las defraudaciones que dañan al Tesoro público. De otro modo hubiera sido incompleta la exposición de esas materias, y además teníamos para hacerlo así como motivo la falta de unidad y de sistema que tan hondamente padece nuestra legislación financiera, llena de contradicciones y anomalías á que llega por inspirarse amenudo en principios diferentes. La especialidad de los numerosos ramos en que se divide la hacienda pública exige sin duda alguna la variedad de reglas que han de aplicarse á pormenores distintos; mas hay sobre esos elementos heterogéneos algo que es fundamental y común á todos ellos; lo que se refiere al concepto mismo de la personalidad de la administración, á sus facultades, á sus procedimientos y modos generales de conducta, y todo esto debiera hallarse regulado con independencia de las determinaciones ó fines particulares en que se desarrollan aquellos principios fundamentales. Evitaríanse de esta suerte las innovaciones continuas y no siempre justificadas que se hacen en la legislación de la hacienda, la confusión y las oposiciones que oscurecen sus preceptos y las resoluciones contradictorias que afectan á su prestigio. La necesidad de la codificación administrativa en general, reconocida por autorizados tratadistas [1], se encuentra sancionada entre nosotros, por lo que toca á la hacienda, en el decreto de 11 de Julio de 1873, con que el ministro Sr. Carvajal nombró una junta encargada de redactar un *Código general de Hacienda* en el término de cuatro meses; pero no tenemos noticia de que la junta llenara su cometido, y esa disposición, que pretendía arreglar las otras, es buena prueba de lo que ocurre con muchas de ellas.

---

[1] Véanse las obras de Manna, Santamaría, etc.

Digitized by Google

De aquí las dificultades en que tropieza el deseo de reducir á un cuerpo de doctrina las atribuciones y caracteres con que funciona nuestra administración económica.

Las leyes españolas consideran á la administración de la hacienda bajo dos aspectos diferentes: ya como una parte del poder ejecutivo, ya como una simple personalidad jurídica. Bajo el primer aspecto, la revisten de los atributos que son esenciales en el Gobierno para la organización de los servicios públicos y para la gestión de los intereses económicos; bajo el segundo respecto, igualan su condición á la de todas las entidades capaces de derechos y obligaciones que pueden adquirir, contratar, demandar y ser demandadas en justicia. Conforme á esta distinción, los actos á que da lugar el manejo de la hacienda pública se rigen en el primer caso por el derecho administrativo, y se someten ó debieran someterse en el segundo á las prescripciones de la ley civil [1]. Si atendiéramos no más que á los principios, podríamos decir que ocurre lo primero cuando la administración mantiene las relaciones á que da lugar la exacción de los impuestos y la ejecución inmediata de los servicios públicos, y lo segundo cuando rige y dispone la *propiedad privada* del Estado; pero nuestra legislación no marca con claridad la línea que divide esos dos aspectos de la acción administrativa.

Como parte que es del poder ejecutivo, la administración de la hacienda tiene por un lado limitadas sus facultades en las leyes, y ejerce por otro varias potestades: *la ejecutiva,* que consiste en realizar todos los actos necesarios para el cumplimiento del fin económico que se señala al Estado; *la reglamentaria,* en cuya virtud desenvuelve los preceptos legales y manda lo conducente para llevarlos á cabo; *la correctiva,* que emplea para sancionar y hacer efectivas sus disposiciones castigando las faltas

[1] Delgado Martín.—*Apuntes de derecho económico del Estado.*

Digitized by Google

y abusos que contra ellas se cometan, y *la jurisdiccional,* por último, indispensable dentro de ciertos límites para decidir gubernativamente las dudas que se susciten, y resolver acerca de las dificultades que se presenten en su marcha, así como para la imposición de aquellas correcciones. Esta jurisdicción se extiende, aunque en virtud de otros principios, cuyo valor examinaremos luego, al conocimiento y fallo de las reclamaciones que se entablan contra los actos administrativos en defensa de los derechos privados.

Las facultades de la administración se encuentran reguladas: en la Constitución vigente, que prohibe al Gobierno, sin estar autorizado por una ley, disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales á préstamo sobre el crédito de la nación; por las leyes anuales de presupuestos, que fijan concretamente su mandato; en la ley de administración y contabilidad de 1870, la cual, además de las disposiciones que ya conocemos en lo que respecta á la ejecución del presupuesto, establece que sólo en virtud de una ley podrán enajenarse ó hipotecarse los derechos de la hacienda, arrendarse las rentas públicas, someterse á juicio de árbitros los contiendas en que se ventilen intereses de la hacienda, y concederse exenciones, perdones, rebajas ni moratorias para el pago de los impuestos y débitos al Tesoro; y por el real decreto de 27 de Febrero de 1852, que exige la subasta como regla general para toda clase de contratos y obras públicas, y fué desarrollado en lo que concierne al ramo de hacienda por la instrucción de 15 de Setiembre de igual año.

Á título de *acreedora,* la hacienda disfruta las preeminencias siguientes:

1.ª La cobranza de las contribuciones, de las demás rentas públicas y créditos definitivamente liquidados á favor de la hacienda, se realiza por medio de procedimientos exclusivamente administrativos. Al efecto, se reconoce á las certificaciones de los débitos de aquella procedencia, que expidan los interventores y jefes de los ra-

Digitized by Google

mos respectivos, la misma fuerza ejecutiva para proceder contra los bienes y derechos de los deudores que tiene la sentencia judicial. La vía de apremio se emplea del mismo modo en los casos de alcance, malversación de fondos ó desfalco. (Arts. 9.° y 10 de la ley de 25 de Junio de 1870.) El *procedimiento administrativo de apremio*, que se rige por la instrucción de 12 de Mayo de 1888, divide en tres clases los deudores al Tesoro: 1.ª, los *contribuyentes*; 2.ª, las *personas directamente responsables*, ó sean los funcionarios y ayuntamientos que por actos ú omisiones contrarios á los reglamentos causen perjuicios á la hacienda, los recaudadores y empleados que resulten alcanzados y los fiadores que se hacen solidarios de éstos, y 3.ª, las *personos subsidiariamente responsables*, que son: los fiadores no comprendidos en la clase anterior, los funcionarios señalados por leyes y reglamentos y los dependientes de recaudador que hayan contraído esa responsabilidad. Ese procedimiento se sigue en diversa forma con respecto á cada una de las clases de deudores, y únicamente se detiene cuando los apremiados acompañen á su reclamación carta de pago que acredite el depósito en las cajas del Tesoro del importe del débito, intereses, gastos, etc, ó bien cuando personas que no tengan responsabilidad con la hacienda interpongan demanda de tercería.

2.ª La hacienda pública, por sus créditos liquidados, tiene derecho de prelación en concurrencia con otros acreedores, sin más excepciones que las siguientes: los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relación á las fincas comprendidas en una fianza, siempre que aquel título sea de fecha anterior al otorgamiento de ésta; los que tengan títulos de esa misma clase sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, y las mujeres por su dote entregada y revestida de todas las solemnidades del derecho, excluyéndose la dote simplemente confesada. (Art. 13 de la ley antes citada.)

Digitized by Google

3.ª El Estado goza de hipoteca legal tácita por una anualidad de los impuestos que graven los inmuebles, para cuyo cobro tiene preferencia sobre otro acreedor cualquiera. (Art. 217 de la ley hipotecaria.) [1]

4.ª Contra las reclamaciones del Estado no se puede alegar ni es admisible la compensación de créditos [2]. (Ley XVI, tít. XIV, part. V.)

5.ª Los créditos á favor del Estado procedentes de cuotas de impuestos sólo prescriben cuando no han sido reclamados por éste en término de *quince años*, sin perjuicio de la prescripción de dos años establecida para las contribuciones territorial é industrial. (Art. 7.º de la ley de 1881 y 10 de la instrucción de 1888.) [3]

Y 6.ª La hacienda tiene derecho al interés anual de un 6 por 100 sobre el importe total de los alcances, malversaciones y desfalcos de sus fondos, á contar desde el día en que se le irrogue el perjuicio hasta el en que se verifique el reintegro. (Art. 17 de la ley del 70.)

En la posición de deudora la hacienda tiene estos privilegios:

1.º Ningún tribunal podrá despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales del Estado. Los que fueren competentes para conocer sobre reclamación de créditos á cargo de la hacienda pública y en favor de particulares, dictarán sus fallos *declaratorios* del derecho de las partes, y podrán mandar que se cumplan cuando hubieren causa-

---

[1] El reglamento del impuesto de derechos reales ha venido á establecer en su art. 51 otra especie de hipoteca tácita, haciendo responsable al poseedor de las cuotas que devengan las trasmisiones de bienes.

[2] Por concesiones especiales se ha admitido la compensación respecto de ciertos créditos atrasados, de ayuntamientos, etc.

[3] Estas disposiciones establecen que deja de ser exigible al contribuyente toda cuota que *no haya sido reclamada* legalmente en el término de quince años. ¿Debe entenderse esto en el sentido de que la *reclamada* puede exigirse siempre? Creemos que no, porque entonces la prescripción sería ilusoria; pero los términos de la ley no pueden ser más desdichados.

Digitized by Google

do ejecutoria; pero este cumplimiento tocará exclusivamente á los agentes de la administración, quienes, con autorización del Gobierno, acordarán y verificarán el pago en la forma y dentro de los límites que señalan las leyes de presupuestos y reglas establecidas para las obligaciones del Estado. (Art. 16 de la ley ya citada.)

2.° Todo crédito contra el Estado cuyo reconocimiento y liquidación no se haya solicitado, con la presentación de sus documentos justificativos, dentro de los cinco años siguientes á la conclusión del servicio de que proceda, quedará prescrito. (Art. 19 de la misma ley.) Y esta prescripción se extiende á los créditos que, liquidados y reconocidos en las cuentas respectivas de gastos públicos, no sean reclamados por los acreedores legítimos ó sus derecho-habientes dentro de los cinco años siguientes á la terminación del ejercicio de que procedan, conforme al art. 7.° de la ley de 31 de Diciembre de 1881 [1].

3.° Ninguna reclamación contra el Estado, á título de daños y perjuicios ó á título de equidad, será admitida gubernativamente pasado un año, pudiendo, sin embargo, acudirse después de ese tiempo á los tribunales competentes. Este último recurso prescribirá á los dos años. (Artículo 18 de la ley del 70.)

4.° La devolución de las cantidades indebidamente pagadas á la hacienda sólo puede verificarse mediante los trámites que señalan el decreto de 25 de Febrero y la circular de 29 de Marzo de 1890.

Y 5.° El Estado no satisface intereses sino cuando lo disponen leyes especiales ó se pacta expresamente.

Consecuencia de la facultad reglamentaria con que la administración de la hacienda lleva á ejecución las leyes económicas, es la potestad correccional que ejerce castigando las trasgresiones de sus mandatos y los actos que

---

[1] La caducidad de los créditos de la deuda pública se rige por disposiciones que anteriormente hemos citado.

Digitized by Google

lesionan aquellos intereses, cuya defensa tiene encomendada. Nuestra legislación no sigue en este punto sistema alguno. El real decreto de 20 de Junio de 1852, que vino á sustituir á la ley de 3 de Mayo de 1830 en materia penal de hacienda, definió los delitos de contrabando, defraudación y sus conexos, señaló las penas correspondientes á cada uno de ellos y determinó los procedimientos administrativos y judiciales que á su represión debían aplicarse. Pero estas disposiciones, desenvueltas en la instrucción de 25 de Junio del mismo año, han sido modificadas por las leyes especiales que más tarde se han ido dictando para los diversos ramos de la hacienda, y hoy falta la unidad que la razón y la justicia piden en asunto de tanto interés. Una de las alteraciones de mayor importancia que se han hecho en la legislación de 1852 es la introducida por las ordenanzas de aduanas de 1870, y mantenida en las vigentes, con la abolición del *comiso*, base de las penas establecidas por aquélla, si bien esta supresión adolece de hipocresía [1], puesto que el comiso de los géneros ha sido reemplazado con una *multa igual á su valor*, y en el mayor número de los casos, esta pena es mayor que la de confiscación, porque las valoraciones oficiales son muy altas. Al hablar de cada uno de los ramos é impuestos, hemos indicado cuáles son las correcciones que en ellos se aplican, y en general sólo podemos decir que la administración castiga ordinariamente con excesiva severidad, por medio de la multa, las faltas cometidas contra los reglamentos, y en los casos de delito, á la corrección administrativa se agrega la pena señalada, ya por el derecho común, ya por el real decreto antes citado.

La potestad jurisdiccional de la administración determina, según hemos ya indicado, procedimientos de dos clases: la vía *gubernativa* y la vía *contenciosa*. El procedimiento administrativo en materias de hacienda se sigue

[1] El comiso subsiste respecto de los artículos estancados.

Digitized by Google

por el reglamento fecha 15 de Abril de 1890, dictado á virtud de la ley de 19 de Octubre de 1889. Sus disposiciones conservan las especiales dictadas en cada ramo y sólo se aplican en el caso de reclamación contra los actos administrativos. Las autoridades provinciales del ramo resuelven en primera y única instancia las reclamaciones cuyo importe no exceda de 50 pesetas; conocen en primera instancia, con apelación á las direcciones, de los asuntos cuya cuantía pase de las 50 pesetas sin exceder de las 500, y con apelación al ministerio si la reclamación es de mayor cuantía. Se exceptúan los asuntos que son propios de la administración central y aquellos en que según los reglamentos especiales la primera ó la segunda instancia corresponde á las direcciones generales. No puede utilizarse el recurso de apelación cuando la providencia sea condenatoria de cantidad líquida, sin el previo pago de ésta. Es potestativo, sin embargo, en el ministro relevar del cumplimiento de ese requisito cuando se trate de penalidad impuesta al contribuyente ó de responsabilidad exigida al empleado público. Admítense también como recursos extraordinarios en el procedimiento económico-administrativo el de queja ante el jefe superior inmediato por negligencia de las oficinas ó infracción legal que ellas cometan, el de incompetencia ó exceso de atribuciones por parte de las autoridades del ramo y el de nulidad que puede entablarse contra las providencias firmes que se hubieren dictado fundadas en documentos falsos [1]. Este último recurso prescribe, tanto para la administración como para los particulares, á los diez años, contados desde la fecha de la providencia.

Pueden promover cuestiones de competencia las autoridades de hacienda á sus iguales ó á las de otros ramos, y los particulares en asuntos que ellos no hayan incoa-

---

[1] El decreto de 18 de Noviembre de 1890 modifica la tramitación establecida en el reglamento para los recursos de nulidad.

Digitized by Google

do. Estas cuestiones se deciden por el ministro cuando dependen de él las autoridades entre quienes median, ó por acuerdo de los ministros ó resolución del Consejo, si aquéllas pertenecen á ramos diferentes. La facultad de provocar competencias á los tribunales ordinarios en los diversos ramos de la hacienda está reservada á los gobernadores de provincia.

La vía contencioso-administrativa procede contra las resoluciones que causen estado, emanen de la administración en el ejercicio de sus facultades regladas y vulneren un derecho establecido en favor del demandante por ley ó reglamento administrativo. Se da asimismo el recurso contencioso contra las providencias de trámite siempre que resuelvan el asunto haciendo imposible su continuación. El término ordinario para entablar este procedimiento es de tres meses. En las mismas condiciones puede el Estado someter á revisión en la vía contenciosa las providencias que se declaren lesivas de sus derechos.

No se podrá intentar la vía contenciosa en los asuntos sobre contribuciones, ó cuando medien créditos liquidados en favor de la Hacienda, mientras no se realice el pago en las cajas del Tesoro.

En materia penal, la administración corrige gubernativamente las faltas de disciplina de sus funcionarios y las de los contribuyentes en muchos casos; admite en otros, como en los ramos de aduanas, consumos, etc., un procedimiento contencioso, y para los delitos de contrabando y defraudación el procedimiento contencioso es doble: administrativo para resolver acerca de la imposición de multa, y judicial ó ante los tribunales ordinarios en cuanto al señalamiento de las otras penas en que hayan podido incurrir los reos.

Viniendo ahora á tratar de la administración de la hacienda considerada como mera persona ó entidad jurídica, nos encontramos, como ya habíamos anunciado, con que no hay ninguna fórmula legal en que esa condición se determine. Es lo general decir que son relacio-

Digitized by Google

nes de índole privada aquellas de la administración que se rigen por los preceptos del derecho civil y caen bajo la acción de los tribunales ordinarios; pero es bien claro que de este modo se invierten los términos naturales del discurso, porque las relaciones no son privadas cuando en el derecho civil se ordenan ó se decide acerca de ellas por los jueces del fuero común, sino que esto ocurre precisamente en virtud y como consecuencia de que los actos tengan tal carácter por su misma naturaleza. Y sin embargo, ése es el criterio en que se inspiran las leyes positivas, y lo único que podemos señalar en ellas es la declaración de que ciertas cuestiones que afectan á los intereses de la hacienda son de la competencia de los tribunales ordinarios. La ley de 25 de Junio de 1870, tantas veces citada, se limita á establecer que las demandas de terceras personas libres de obligación para con la hacienda que se opongan á los procedimientos de apremio se ventilarán ante los tribunales ordinarios (art. 11), y que las cuestiones sobre dominio ó propiedad de los bienes desamortizados pasarán también á los tribunales á quienes corresponda luego que lleguen al estado de contenciosas (art. 15). Y á su vez la ley orgánica del Tribunal de Cuentas, que tiene la misma fecha que la de administración y contabilidad, ordena que las tercerías de dominio ó sobre prelación de créditos que se susciten en los expedientes de alcances deben ser resueltas por los tribunales de justicia, á los cuales toca también el conocimiento de las contiendas sobre la legitimidad de las escrituras de fianza, sobre la extensión de las obligaciones generales contraídas por los fiadores además de la hipotecaria, sobre la calidad del heredero de los responsables y, en general, de todas las cuestiones que se promuevan con ocasión de tales expedientes en que haya de hacerse la declaración de un derecho civil.

No conocemos ninguna otra disposición más comprensiva, y en su defecto indicaremos que cuando hace uso de los *modos comunes de adquirir*, la donación y la heren-

Digitized by Google

cia sobre todo, y en aquellas relaciones que mantiene con los particulares cuando éstos no tienen ninguna obligación propia ó trasmitida respecto de ella, la administración se nos ofrece como una entidad privada, aunque sin despojarse nunca enteramente del carácter de poder público, porque en esos casos, como siempre, rigen los preceptos que limitan su capacidad, dan formas especiales á sus contratos y protegen sus intereses con los privilegios en materia de prelación, de prescripciones, etc.

Hemos trazado los rasgos más salientes de la fisonomía que presenta nuestra administración económica, y de igual suerte que no han cabido en ese cuadro los desarrollos y pormenores del asunto, porque habíamos de limitarnos, por decirlo así, al *busto* forzoso será que á *lo capital* se reduzcan también nuestras consideracisnes críticas.

La actitud en que la administración de la hacienda pública se halla colocada, los elementos de que se rodea y las facultades que se atribuye imprimen á su conducta un sello que, más bien que obra de la equidad, parece desde luego un abuso de la fuerza.

Una cosa es que la ley civil y el Código penal y el mismo procedimiento establezcan respecto de la personalidad jurídica, administración ó Estado, las variantes que pide su naturaleza, y otra cosa es que los principios fundamentales y absolutos de cada una de esas esferas del derecho se nieguen ó se conculquen á nombre de los intereses públicos. En materia de contratos, por ejemplo, el consentimiento por parte de la administración ha de prestarse mediante trámites y solemnidades especiales; en materia penal, los delitos que inmediatamente lesionan la propiedad del Estado y los que se cometen por los funcionarios administrativos en el desempeño de su misión presentan circunstancias diferentes de aquellos que sólo afectan á relaciones privadas, y al tratarse del enjuiciamiento, es preciso reconocer la índole particular que la administración ofrece, ya como actora, por la ma-

Digitized by Google

yor autenticidad y eficacia de sus derechos, ya como demandada, por las condiciones de su organización, que exige, entre otras cosas, que se agote la vía gubernativa antes de apelar al juicio. Pero esto no puede legitimar el que la administración haga efectivos todos sus créditos por la vía de apremio, cuando rechaza en absoluto el que pueda aplicarse á sus demandas el procedimiento ejecutivo, ni que sistemática é inconsideradamente agrave la penalidad de las infracciones que la perjudican, á la vez que procura la irresponsabilidad de sus agentes. La personalidad del Estado reclama una consideración especial en todos los órdenes del derecho, como la tienen la familia, el municipio, las sociedades voluntarias, las entidades, en fin, que son distintas del individuo; pero nadie menos que el poder público puede alegar méritos para que la especialidad se convierta en privilegio. Los privilegios engendran la arbitrariedad y la soberbia en aquel á quien se otorgan y la animadversión en aquellos que los sufren, siendo las excesivas franquicias de que amenudo abusa la administración de la hacienda causa muy importante del escaso respeto y aun hostilidad que los ciudadanos manifiestan en relación á los intereses del Estado.

La prescripción quinquenal de los créditos contra el Estado es también de las instituciones que constituyen injustificado privilegio. Alégase para defenderle la necesidad de dar fijeza á la situación del Tesoro y de simplificar la administración y la contabilidad, que hallarían graves dificultades para atender á la liquidación y pago de los atrasos por los largos plazos que marca la legislación común para las prescripciones. Descartemos el inconveniente de que el abono de obligaciones atrasadas absorbiese grandes cantidades de los ingresos corrientes, porque este mal se conjuraría sencillamente incluyendo los créditos antiguos en el presupuesto inmediato, y aceptemos en todo lo demas el argumento. Si cinco años es el plazo que la administración y la contabilidad pueden

Digitized by Google

tomar en cuenta sin grandes embarazos, esto sucederá lo mismo respecto de los créditos en pro que de los que resulten en contra del Estado; es decir, que unos y otros deben prescribir en igual tiempo, y sin embargo, hemos visto que la administración se reserva un término de *quince años* para hacer efectivas las cuotas *liquidadas* al contribuyente, y no hay ninguna disposición que limite su facultad de *liquidar* y exigir débitos atrasados. ¿Cabe desigualdad más irritante? En buen hora que se modifiquen los términos ordinarios de la prescripción en lo que toca al Estado; pero el más elemental principio de equidad exige que se adopte el mismo criterio en lo favorable que en lo adverso, ya que las consecuencias para la fijeza de la situación del Tesoro y para los procedimientos administrativos y de la contabilidad son iguales en uno y otro caso.

La preferencia que el Estado atribuye á sus créditos sobre cualquier otro título que no sea de dominio, hipoteca ó dote, es del mismo modo excesiva y sólo puede fundarse en la idea que equivocadamente asigna un carácter absoluto á las necesidades públicas, ante el cual cede el valor de los derechos privados. Los bienes del que tiene acreedores son de éstos, y la administración debe respetar sus acciones y colocarse á su lado en el concurso. Si hay alguna diferencia entre los créditos del Estado y los de particulares, consiste precisamente en que aquéllos pueden sufrir la reducción mejor que éstos.

Cuando la administración exige el impuesto ó la retribución de los servicios que presta consultando un interés social, sus reclamaciones no han de someterse al procedimiento ordinario; la relación no es entonces de naturaleza civil, sino de índole *política*, y su efectividad ha de lograrse por medios de carácter *administrativo*, es decir, *ejecutivo*. Así es como debe sostenerse la eficacia que necesita la hacienda para realizar sus créditos de aquel origen y no en la perentoriedad y urgencia de las nece-

Digitized by Google

sidades del Gobierno, que no son, como ya hemos repetido, menos apremiantes ni menos atendibles las necesidades individuales. La deuda que un particular reclama de otro representa muchas veces medios que son indispensables para la subsistencia de una familia, mientras que el recibo del pequeño contribuyente nada significa comparado con los inmensos recursos de que la administración dispone y aun con las grandes sumas que malgasta; pero en el primer caso es inevitable que la autoridad pública intervenga y haga declaración del derecho, al paso que en el segundo es la misma autoridad la que demanda y su derecho ha sido declarado por trámites legales. Es, por consiguiente, la diferencia del título la que justifica la diversidad de los procedimientos; la reclamación administrativa tendrá siempre carácter ejecutivo; pero no debe ser la administración quien ejecute.

Mas la amplitud reconocida á la acción administrativa lleva consigo, de manera igual que toda otra extensión de facultades, una responsabilidad proporcionada. Si la administración despacha ejecuciones sobre los bienes de sus deudores, como no es infalible y se equivocará en muchos casos, no sólo debe admitir recursos contra sus actos, sino que tan luego como el error se ponga en claro, habrá de indemnizar al atropellado de todos los gastos, daños y perjuicios que haya sufrido. Obligar al ciudadano á que pague lo que indebidamente se le exige sin admitirle la menor réplica, hacerle entablar una reclamación costosa, larga y molesta, y contentarse después que ha evidenciado la razón que le asistía con devolverle la suma, cnya exacción tal vez desbarató su fortuna ó le causó grave quebranto, esto es sencillamente monstruoso por lo inicuo. El poder público, que fuerza á los demás á remediar los daños que ocasionan, no puede eximirse de la indemnización de aquellos que él produce. Sin esta garantía, la propiedad de los particulares se halla á merced de la administración y la facultad de

Digitized by Google

apremiar impunemente puede convertir un recurso legítimo del Gobierno en medio de opresión intolerable.

Y si la administración no quiere aceptar esa responsabilidad por lo mismo que debiera ser personal de sus agentes, es necesario entonces limitar la facultad del apremio á aquellos contribuyentes que no aleguen las excepciones de pago, compensación, error ó vicio en la demanda, deteniéndose el procedimiento en el embargo de bienes respecto de los que se hallen en este caso y abriendo ante los tribunales ordinarios un juicio ejecutivo que puede ser sumarísimo por la clase de las pruebas que en él han de practicarse. La sentencia que condenara al particular le impondría el abono de los intereses, los gastos todos del juicio y la indemnización del daño si le hubiese apreciable para la hacienda. Con esto se evitaría toda oposición temeraria ó infundada y se obtendría un medio práctico de conciliar las facilidades de la administración con la garantía de la propiedad privada.

Poco hemos de decir acerca de la jurisdicción contenciosa, porque éste es asunto propio de las ciencias que estudian, ya la administración, ya los procedimientos judiciales. Omitiremos, pues, una consideración general de eso que se llama lo *contencioso-administrativo* [1], para indicar tan sólo que en el ramo de hacienda es donde con más relieve se manifiesta lo anómalo de tal jurisdicción; todo pleito á que den lugar la exacción de los impuestos ó los derechos del Tesoro público es una cuestión de propiedad, y las cuestiones de esta índole no pueden legítimamente sustraerse á la competencia del poder judicial, al conocimiento de los tribunales ordinarios. Que uno de los litigantes sea el Estado no cambia la naturaleza del asunto, y si respecto de otras funcio-

---

[1] *Contencioso-administrativo* es propiamente todo pleito ó litigio en que la administración figura como parte; pero lo que de hecho se denomina así es la institución que hace materia administrativa del conocimiento y resolución de ciertas cuestiones que interesan al Estado.

Digitized by Google

nes administrativas el tribunal y los procedimientos especiales quieren fundarse en la materia objeto de la contención, aquí no es posible hallar otro motivo que la conveniencia, harto sospechosa, del Gobierno. Y ése no es además el principio que se invoca, porque en virtud de él la administración no debería comparecer nunca ante los jueces comunes, y vemos que así sucede en muchos casos.

Nótese que la jurisdicción contenciosa recae sobre las *infracciones de ley* que la administración comete y los particulares reclaman; que los intereses de la hacienda se hallan garantidos con la facultad de apremiar que se la otorga, y que á la administración financiera toca ejecutar el presupuesto, no decidir acerca de la legalidad de los actos y menos de los suyos propios. No debe tener, por consiguiente, jurisdicción civil ni criminal; ha de resolver gubernativamente sobre las solicitudes que se la presenten y ha de corregir del mismo modo las *faltas* que se opongan á su gestión; pero tan luego como llegue el pleito ó se cometa el *delito*, debe retirarse para dejar libre la acción del poder que tiene á su cargo la justicia.

Nuestra legislación, á partir de 1881, ha remediado la arbitrariedad con que antes se negaba el recurso contencioso en materia de impuestos indirectos, y la ley de 13 de Setiembre de 1888, con su reglamento fecha 29 de Diciembre de 1890, que han reorganizado la jurisdicción contenciosa, mejoraron considerablemente sus bases, creando tribunales especiales y suprimiendo el trámite de la admisión de las demandas por parte de la administración, así como la aprobación que de ella misma necesitaban antes las sentencias.

Para concluir, la administración de la hacienda pública española, sin que esto sea peculiar y exclusivo en ella, ha tratado más de robustecer su acción que de justificarla. Sin duda los intereses que se hallan á su cargo necesitan de enérgica defensa; pero la severidad es tanto más eficaz cuanto menos tiene de arbitraria.

Digitized by Google

III

El Tesoro público.

Como sabemos ya por la *Parte general,* las funciones del Tesoro consisten en la percepción de los ingresos y el pago de los gastos públicos, y lo más importante que hay que estudiar en este ramo es la manera de hacer frente al desnivel que transitoriamente pueden ofrecer los recursos y las obligaciones, ó sea el sistema preferible para contraer la deuda flotante.

La unidad del Tesoro público, condición necesaria para que sea efectivo el presupuesto y pueda someterse á un plan ordenado el manejo de la hacienda, no se ha conseguido sino al cabo de prolongados y numerosos esfuerzos. Desde principios del siglo XVIII existió ya una *Tesorería general,* destinada á concentrar los fondos del Estado, y la Constitución de 1812 vino á hacer de ella una institución política, mandando en el art. 345 que «haya una Tesorería general, á la que tocará disponer de todos los productos de las rentas del Estado.» Entre las repetidas disposiciones encaminadas más modernamente al mismo objeto, citaremos la ley de 26 de Mayo de 1835, que consideraba como defraudador de los caudales públicos á todo el que, no siendo recaudador de la hacienda, recibiere valores pertenecientes á ella; la de 4 de Noviembre de 1840, que prohibía hacer pago alguno como no estuviera dispuesto por el ministro de Hacienda; la instrucción provisional para la organización del

Digitized by Google

ramo, fecha 23 de Mayo de 1845; el real decreto de 24 de Octubre de 1849, mandando que ingresaran material ó formalmente en el Tesoro público los productos íntegros de todas las rentas, impuestos y derechos, cualquiera que sea su clase ó denominación; la instrucción que para llevar á cabo esa medida se dió en 25 de Enero de 1850; lo ordenado en la ley de administración y contabilidad de 20 de Febrero de ese mismo año, y finalmente, el real decreto de 10 de Mayo de 1851, que para centralizar no sólo la recaudación, sino la distribución de fondos, suprimió las pagadurías especiales de los ministerios, mandando que todos los pagos se hicieran por las dependencias del Tesoro público. Subsistieron, apesar de todo, las cajas especiales ó independientes del ministro de Hacienda, y hasta fecha bien reciente han llegado muchas de ellas. Las del Consejo de redenciones y enganches, el fondo de premios á la marina y la de la obra pía fueron suprimidas por la ley de 2 de Agosto de 1886, y todavía quedan algunas otras, como las de beneficencia.

Á virtud de la ley de 25 de Junio de 1870, constituyen el haber del Tesoro y se aplican al pago de las obligaciones del Estado los productos de todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos que éste posea. La suma de los caudales públicos, sea cualquiera su origen, se reunirá en el Tesoro ó sus dependencias, ingresando en sus arcas, material ó virtualmente, y todos los empleados que administren algún ingreso, cualquiera que sea su clase, dependerán del ministro de Hacienda en todo lo relativo á la entrega y aplicación de los fondos y á la rendición de las respectivas cuentas.

El Consejo de ministros aprueba mensualmente la distribución de fondos por capítulos del presupuesto, que redactará el de Hacienda por los pedidos que le hagan los demás ministros. Cada ministro ordenará ó dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes á su departamento, y el ministro de Hacienda ordenará todos

Digitized by Google

los pagos que hayan de hacerse por las cajas públicas. Á este fin se confiere al director del Tesoro el carácter de ordenador general de pagos del Estado, que desempeñará por delegación del ministro. Habrá, además, los ordenadores de pagos subalternos que se consideren necesarios, todos dependientes del ministerio de Hacienda y nombrados por él [1]. Los ordenadores de pagos serán responsables de los que indebidamente dispongan, á menos de que obren por mandato del ministro de Hacienda.

La ley de 12 de Junio de 1888 confió al Banco de España, por término de cinco años, el servicio de caja del Estado, y en su virtud, el decreto de 13 del mismo mes suprimió las tesorerías y creó en su lugar *depositarías-pagadurías*, encargadas de custodiar la cartera del Tesoro y los talonarios de la cuenta corriente que se lleva con el Banco.

Tiempo hacía ya que este establecimiento era de hecho el cajero del Estado, porque una real orden de 25 de Noviembre de 1883 había dispuesto que las tesorerías no conservasen más cantidades que las indispensables para atender á los pagos inmediatos, entregando todos los demás fondos al Banco; pero en 1888 se quiso que los préstamos á favor del Tesoro no se detuvieran en el límite señalado al Banco para la emisión de sus billetes, se buscó el medio de dar á la deuda flotante una mayor amplitud y nuevas formas, y éstos fueron realmente los propósitos del convenio celebrado por el Gobierno con el Banco y que aprobó la ley antes citada. Según ella, el Banco de España centraliza en sus cajas los caudales é ingresos de la hacienda, sin otra excepción que los fondos de la Caja de depósitos, y durante cinco años se encarga de satisfacer todas las obligaciones del Estado. La cuenta corriente que esto produce se liquida por trimestres; el saldo á

---

[1] Conforme á la ley de presupuestos de 1890, el nombramiento de los ordenadores de Guerra y Marina se hace á propuesta de los ministros de estos ramos.

Digitized by Google

favor del Banco devengará, mientras no exceda de 165 millones, el interés menor en 1 por 100 que el establecimiento tenga señalado para sus operaciones de préstamo, sin que pueda pasar del 3 por 100, á no presentarse graves y extraordinarias circunstancias. Si el saldo excede de aquella suma, la hacienda emitirá, dentro de los límites marcados á la deuda flotante, valores negociables con el interés que se estipule y los entregará al Banco para que los coloque, obligándose además éste á recogerlos por cuenta del Tesoro al llegar su vencimiento. Bien claro está en esas condiciones que la reforma no se hizo procurando la sencillez de la administración, la mejora de la contabilidad, la perfección del servicio, ni la economía que representa en el presupuesto de gastos; todo esto era secundario y el ministro autor de la medida lo dijo francamente al proponerla; su principal objeto estaba en conseguir que durante cinco años el Banco de España tuviera abierto al Estado un crédito por el valor de todo su capital mas el fondo de reserva, con el compromiso de ampliarle hasta el total á que llegue la deuda flotante, y que resultase módico el interés de ese préstamo. En suma, la mira de la ley fué que la hacienda pudiera tener mucha deuda flotante, muy barata y de largo vencimiento. El servicio del Tesoro se dió al Banco *en compensación de las obligaciones que contraía.*

Se trata, pues, no de una organización de la tesorería, sino de un sistema de deuda flotante, y así es como interesa considerar la reforma.

La deuda flotante, cuyas vicisitudes retratan bien las angustias y desaciertos que hay en la historia de nuestra hacienda, ha contribuído á ellos por su parte, ha sido por la manera de contratarla uno de tantos elementos de perturbación y ha revestido entre nosotros todas las formas posibles. Principiaron á usarse para este objeto á fines del siglo último los *vales reales,* que no eran sino unos billetes del Tesoro, muy bien recibidos durante algún tiempo y desprestigiados luego, cuando se los multi-

Digitized by Google

plicó con exceso y dejaron de pagarse. Se apeló después á los giros sobre provincias y Ultramar, y tal abuso se hizo de ellos, que contribuyeron mucho al *corte de cuentas* de 1828. Parece que tan radical medida debía haber desahogado la hacienda para mucho tiempo; pero en 1834 el ministro Ballesteros no podía ya conllevar la deuda flotante y emitió para sostenerla unos *billetes con prima* y de vencimiento fijo. Las necesidades de la guerra civil agravaron la situación del Tesoro y embrollaron su manejo. Emitiéronse entonces para pagar á los contratistas del ejército obligaciones, que debían ser recibidas en pago de los derechos de aduanas, y en 1844 D. Alejandro Mon convirtió una gran cantidad de deuda flotante en consolidada al 3 por 100.

El Sr. Bravo Murillo planteó con la ley de 5 de Agosto de 1851 el sistema que ha venido siguiéndose hasta 1870. Decía así el art. 2.°: «Para aplazar su definitivo pago—el de la deuda flotante—é irla extinguiendo, según lo permitan las rentas del Estado, el Gobierno podrá valerse de los medios ordinarios del crédito, emitiendo billetes, descontando pagarés y negociando giros á los plazos que juzgue oportunos. En el presupuesto anual de gastos se concederán al Gobierno los créditos necesarios para subvenir á los quebrantos que estas operaciones ocasionen al Tesoro.» Y el art. 3.° declara que los billetes, pagarés y giros del Tesoro serán deuda preferente á cualquiera otra en los días de su vencimiento, tendrán como especialmente hipotecadas todas las rentas públicas y serán protestables como las letras de cambio.

El billete era el primer medio que la ley establecía, y, sin embargo, en la práctica era el que menos se usaba; en cambio los giros, colocados en último término, se emplearon con frecuencia. La explicación de esto consiste en que las operaciones del Tesoro se hallaban monopolizadas por unos cuantos banqueros, que imponían los giros porque les son más provechosos. Algunos ministros intentaron sacudir ese yugo, y al efecto creó el se-

Digitized by Google

ñor Bravo Murillo en 1852 la Caja de depósitos, y don Pascual Madoz quiso modificar los procedimientos que se seguían en los contratos con el Banco de España; pero sus buenos deseos se estrellaron con la urgencia de las necesidades y el escaso desarrollo del crédito público.

La *Caja de depósitos* se creó á imitación de la francesa de consignaciones y depósitos. El deseo de proporcionar un asilo seguro y un empleo útil á los depósitos, que existían sin aplicación ninguna en varias cajas del Estado y en manos de particulares, procédentes de litigios, fianzas de empleados, garantías de contratos con la administración, etc., se dijo que era el fundamento de la creación de la Caja. Y en efecto, esta idea pudo muy bien cohonestarla, porque es buena y conveniente para todos. La concentración de esos fondos, diseminados á la ventura y necesariamente ociosos, en un departamento especial, favorece á los interesados en ellos, porque adquieren la garantía del Estado y perciben un interés de capitales que estaban antes muertos por completo, y es también útil al Tesoro, que encuentra por este medio recursos disponibles á un precio mucho más bajo que el del mercado. Pero esto no era más que una parte del pensamiento; la otra se revela en el art. 5.° del real decreto de 29 de Setiembre de 1852, cuando establece que, además de los depósitos judiciales y administrativos, que son *obligatorios*, ingresarán en ella los *voluntarios*, es decir, todos los fondos que se presenten. Todavía dentro de ciertos límites, concediendo sólo un módico interés á los depósitos voluntarios, puede aceptarse este sistema, porque es la manera de utilizar, con general provecho, los fondos de reserva que guardan los comerciantes y todos los que por cualquier circunstancia sean momentáneamente estériles; mas si, como se ha hecho en España, el interés se eleva y se atraen grandes capitales, la institución se desnaturaliza y pierde todas sus condiciones favorables.

Digitized by Google

Aunque desde el primer momento las sumas acumuladas en la Caja ascendieron á una cantidad considerable, no eran suficientes para las necesidades del Tesoro, y se trató de dar mayor ensanche á sus operaciones por real decreto de 29 de Julio de 1853, autorizándola para recibir cantidades en *cuenta corriente con interés*, y permitiendo llevar á ella los fondos de las cajas de ahorros. De esta suerte, y por medio de subidas en el interés, llegó á reunirse en la Caja de depósitos una masa de capitales hasta de 2.000 millones de reales en efectivo.

De modo que el primitivo objeto de la Caja y su índole verdadera fueron olvidados para convertirla en una especie de Banco del Estado, que atraía los capitales con grandes facilidades y pingües beneficios. De nada sirvió y para nada hacía falta la organización independiente que se dió á este establecimiento, cuando no era más que un conducto por donde pasaban los fondos á las arcas del Tesoro.

Los males de semejante sistema son fáciles de apreciar. La Caja de depósitos absorbía una gran parte del capital circulante del país, que en vez de alimentar la industria, se convertía en un gravamen exorbitante del presupuesto, tanto más cuanto que era indefinido, porque teniendo facultad el ministro de Hacienda para subir y bajar el interés, podía obtener todos los recursos que quisiera y hacer la deuda flotante tan grande como le pareciese. Además, organizada así la Caja, era una amenaza constante; admitiendo cuentas corrientes y depósitos á cortos plazos, estaba en peligro continuo de numerosas demandas de reembolso, que no podía satisfacer porque entregaba sus fondos al Tesoro, y existía siempre la exposición de que una alarma cualquiera, un pánico inmotivado, diese lugar á un conflicto de temibles consecuencias para el crédito público y los intereses privados.

En virtud de estas consideraciones, el Sr. Figuerola creyó fundadamente que su primer deber como ministro revolucionario era modificar la organización de la Caja

Digitized by Google

de depósitos, y en su arreglo pensó antes que en ninguna otra medida financiera.

La Junta superior revolucionaria había acordado ya en 1.° de Octubre de 1868 que cesase de funcionar la Caja; la devolución de los depósitos en efectivo no podía realizarse por la falta absoluta de recursos; el empréstito de los 200 millones de escudos en bonos del Tesoro, destinado principalmente á evitar la liquidación de aquel establecimiento, no produjo lo necesario, y el conflicto seguía haciendo imposible la gestión de la hacienda y la marcha del Gobierno.

Dos únicas soluciones se presentaban, dice el Sr. Figuerola en su preámbulo al decreto de 15 de Diciembre de 1868: imponer á los acreedores la conversión de sus créditos en deuda consolidada ó canjearlos por los bonos del Tesoro; aquella operación, sobre ser injusta, resultaba muy onerosa, porque hacía perpetua la carga de los intereses y exigía la emisión de 300 millones de escudos nominales en renta de 3 por 100; la conversión en bonos, aunque también violenta, evitaba la emisión y sólo imponía un gravamen transitorio por la amortización de aquellos títulos. Pues bien, la conversión en bonos á voluntad de los imponentes ó el aplazamiento del reembolso y la separación completa entre el Tesoro y la Caja, tal fué el sistema adoptado. Los saldos de las cuentas corrientes y los depósitos hechos para subastas se declararon obligaciones directas del Tesoro; éstos se devolvieron inmediatamente y aquéllos en pagarés á plazos de uno ó seis meses, según su valor. Los demás depósitos podían canjearse por bonos al tipo de 80 por 100 ó esperar á la devolución en efectivo, que había de hacerse con los fondos disponibles de menor á mayor, disfrutando entretanto el interés de un 6 por 100 [1].

---

[1] En la conversión de las deudas amortizables llevada á cabo el año de 1881 entraron por unos 26 millones de pesetas los *resguardos* de la Caja que se hallaban pendientes de pago.

Digitized by Google

La ley de 8 de Junio de 1870 estableció nuevas bases para la deuda flotante, que debía consistir en billetes del Tesoro con vencimientos de cuatro, ocho, doce y diez y ocho meses fecha é interés de 6 por 100 anual abonado por trimestres; mas el Sr. Moret, que poco después entró en el ministerio de Hacienda, insistiendo en la misma idea, cambió algo sus pormenores, y una vez aceptado su proyecto, la ley de 31 de Diciembre del mismo año mandó que el interés de los billetes fuese de 12 por 100 anual y sus vencimientos á tres, seis, nueve, quince y diez y ocho meses, debiendo recibirse después de vencidos por todo su valor nominal en pago de la tercera parte de cualesquiera contribuciones y rentas públicas, y como dinero efectivo para las fianzas y depósitos. Emitiéronse 100 millones de pesetas en billetes de esa clase el 17 de Enero de 1871; pero como ni los intereses ni los vencimientos se pagaron con puntualidad, no se consiguió extender su circulación, y el Tesoro siguió sus negociaciones con el Banco de España y con los particulares, descontando letras y pagarés, si bien tenía ya que dar en garantía de esos anticipos títulos de la deuda consolidada y recibir como parte del efectivo vencimientos del Tesoro, cupones, valores amortizados, etc. La ley de 28 de Febrero de 1873 volvió á establecer que la deuda flotante estaría representada por billetes, giros, pagarés y préstamos, según conviniera á los intereses públicos; y como todos esos medios, además de ruinosos eran insuficientes, hubo que acudir á otros de mayor efecto.

En 15 de Enero de 1874 la Caja de depósitos, suprimida por el Gobierno de la república, se restableció con la organización que antes tenía, y desde entonces recibe depósitos voluntarios en efectos públicos, cobrando por ellos un módico derecho de custodia, y los depósitos necesarios en dinero, á los cuales abona el interés de 4 por 100 al año [1].

---

[1] Véase lo dicho en la pág. 322.

Digitized by Google

El real decreto de 19 de Marzo de 1874 confirió al Banco de España el monopolio de la emisión de billetes, impuso la fusión ó la liquidación á los Bancos de provincias, autorizó á aquel establecimiento para admitir depósitos voluntarios, necesarios y judiciales, y el Gobierno recibió como precio de tales mercedes un anticipo de 125 millones de pesetas. Poco después, sin embargo, por decreto de 26 de Junio, se prorrogaron forzosamente por tres meses los vencimientos de todas las letras y pagarés emitidos por el Tesoro, como ya se había hecho en 1873.

El ministro Sr. Salaverría, hallando en 1875 que eran imposibles algunos y estaban desprestigiados todos los medios de conllevar la deuda flotante que venían empleándose, buscó uno nuevo y creyó encontrarle en giros ó *delegaciones* á cargo del Banco de España sobre la mitad de las sumas que al vencimiento debía éste haber hecho efectivas como producto de las contribuciones que recaudaba. El recurso, que se puso en práctica por decreto de 1.º de Junio de aquel año, es bueno, sin duda, porque es el más natural y económico; pero tiene el inconveniente de que su límite es muy reducido y sólo puede prestar una pequeña parte del servicio necesario. Así vemos que en 11 de Agosto siguiente se manda recoger los billetes del Tesoro y se autoriza la emisión de 1.500 millones de pesetas en deuda consolidada para garantía de anticipos, y que al mismo tiempo se utiliza todo lo que puede venir en ayuda del Tesoro.

Á este pensamiento respondió el atribuir al Banco Hipotecario el carácter de *exclusivo* por decreto de 24 de Julio de ese mismo año; pues si bien se alegaron otras razones para justificarla, el verdadero sentido y objeto de la disposición están en el siguiente párrafo con que concluye su preámbulo:

«La situación—dice—que atraviesa el Tesoro por causas bien conocidas, le obliga á realizar en escala mayor que en ninguna otra época operaciones de crédito, que

Digitized by Google

exigen el concurso de grandes fuerzas financieras. El Banco de España, á todas horas y en todas partes, le presta el suyo sin dificultad alguna, y bueno será que á más de éste pueda contar el Tesoro con el que en su respectiva esfera le dé el Banco Hipotecario, relacionado con otros establecimientos importantes del extranjero y *del cual obtendrá desde luego un adelanto de fondos considerable.*»

Otro anticipo se consiguió por medio del arriendo de los productos del timbre.

En los años de 1876, 78 y 79 se emitieron los valores amortizables de que ya tenemos noticia por cerca de mil millones de pesetas para extinguir deuda flotante, y en 1881 el Sr. Camacho hubo de convertir en el 4 por 100 una suma de igual naturaleza por valor de más de 250 millones de pesetas. Los sobrantes que dejó esa operación y el momentáneo equilibrio que logró dar al presupuesto el Sr. Camacho, extinguieron por breve espacio la deuda flotante, cosa nueva en la historia de nuestra Hacienda; pero el *déficit* volvió muy pronto; aquellos recursos se agotaron y la deuda flotante reaparece en 1884, crece de continuo y llega á importar el 1.° de Diciembre de 1891 pesetas 315.630.000. De esta suma 165 millones consisten en letras sobre provincias á favor del Banco y el resto en obligaciones del Tesoro negociadas por el mismo establecimiento. En realidad hay que añadir á la deuda flotante el saldo de la Caja de depósitos, que asciende á unos 100 millones; pero es de tener en cuenta que ésta es una cantidad casi constante, porque sólo experimenta ligeras oscilaciones.

Ello es que con 415 millones de deuda flotante y más de 300 á cargo del Banco de España, la situación es intolerable para la hacienda y para la entidad que tiene el monopolio de la emisión fiduciaria [1].

---

[1] El empréstito de 250 millones en deuda amortizable sólo por breve tiempo reducirá el descubierto del Tesoro.

Digitized by Google

La intimidad de relaciones entre el Banco y el Tesoro no es un hecho de actualidad, sino tan antiguo como la existencia de los Bancos privilegiados. El Banco de San Carlos, como el de San Fernando, hoy de España, se establecieron más bien en auxilio del Tesoro que para el servicio general del crédito, y á medida que han crecido las necesidades, han sido mayores las concesiones mutuas; el Banco ha invertido siempre grandes sumas en la deuda flotante, desatendiendo al comercio, forzando la circulación de billetes, desequilibrando su cartera y exponiéndose con tal conducta á serios compromisos; mas los Gobiernos han aumentado también la protección al Banco hasta donde ha sido necesario y han detenido ó hecho imposibles las justas reclamaciones de sus acreedores, que muchas veces han sufrido el descuento de los billetes mientras los accionistas se distribuían pingües dividendos.

Desde 1874, esto es, desde que obtuvo su privilegio el Banco de España, se desliza por una pendiente muy violenta y se halla amenazado de caída; en 1881 hizo por su cuenta la emisión del 4 por 100 amortizable y rellenó su cartera de esta deuda; en 1888 adquirió el compromiso, verdaderamente inconcebible en un establecimiento de crédito, de cubrir los *déficits* de cinco presupuestos, y ahora, para poder continuar sus préstamos al Estado, ha conseguido por la ley de 14 de Julio de 1891 que su emisión de billetes pueda llegar á 1.500 millones de pesetas, y para lograr la prórroga del monopolio se ha obligado á entregar al Tesoro otros 150 millones, que no son reintegrables hasta 1921.

Esta conducta del Banco no sólo es peligrosa para él y causa muy influyente de la crisis monetaria, cuyas proporciones son ya verdaderamente graves, sino que además atribuye á ese establecimiento una gran responsabilidad en los desórdenes de la hacienda pública, porque los Gobiernos se habrían visto precisados á contener el exceso de sus gastos, si el Banco no les hubiese dado tantas facilidades para sostenerle.

Digitized by Google

Hanse empleado, pues, en España todos los medios á que se puede acudir para contraer deuda flotante y los resultados han sido siempre los mismos. La deuda flotante no debe tener más objeto que la realización del presupuesto; cuando éste se hace de modo que es imposible se cumpla, aquélla tendrá que desnaturalizarse también, y desde el momento en que la deuda flotante sirve para entretener el *déficit* continuo, ya no hay procedimiento alguno capaz de evitar que vaya periódicamente á sumarse con el capital de la deuda perpetua. Sin embargo, el sistema que ahora prevalece de convertir el billete de Banco en instrumento de deuda flotante es quizás el más peligroso y el que puede tener más graves consecuencias.

Nivélense de una vez para siempre los presupuestos, y la deuda flotante se arreglará por sí misma; el Banco de España se colocará á la distancia que debe hallarse del Tesoro; la Caja de depósitos podrá funcionar sin inconveniente dentro de los límites propios de su instituto; no habrá que sufrir la ley de los capitalistas, ni acudir á los giros y pagarés con garantías é intereses onerosísimos, y se podrá echar mano de los billetes del Tesoro con módico interés, que tendrán aceptación cuando merezcan crédito.

Digitized by Google

IV

Contabilidad de la hacienda pública.

Durante la Edad Media participó la contabilidad del carácter de la hacienda, y se distinguía entre la del rey y la de las Cortes. El rey tenía un mayordomo que por orden suya verificaba la recaudación, valiéndose de los *cogedores de tributos*, y hacía los pagos con los *gastadores* ó *despenseros* para formar la data ó *albalá*. Por su parte, las Cortes tenían otro mayordomo con agentes subalternos, y nombraban dos procuradores para que dirigiesen sus operaciones.

Aragón, más adelantado en todas las instituciones que Castilla, conoció antes que ésta una verdadera contabilidad. Un magistrado, denominado *bayle general*, jefe de otros bayles particulares, tenía allí á su cargo la recaudación de impuestos y el pago de los gastos, y otro funcionario, el *maestre racional*, llevaba las cuentas por el sistema de *debe* y *haber*.

Los Reyes Católicos, por las ordenanzas de 1476, establecen ya un principio de organización. El mayordomo del rey recibe atribuciones que le asemejan á un ministro de Hacienda: ordena los pagos, tiene facultades para exigir cuentas á los recaudadores y nombra los lugartenientes que han de representarle en las provincias. Á su lado estaban los contadores mayores, que formaban un cuerpo de cuatro miembros é intervenían en la gestión de la hacienda, dedicándose dos á presidir la admi-

Digitized by Google

nistración de los caudales públicos y los otros dos á dirigir la contabilidad, examinando las cuentas que rendían todos los subalternos; reunidos los cuatro constituían un tribunal especial de hacienda.

Multitud de disposiciones se dictaron por los monarcas de la casa de Austria para variar este orden de cosas. Felipe II modificó las atribuciones de los contadores, creó luego el Consejo de Hacienda y la Contaduría mayor para que reemplazase á aquéllos, y estableció el Tribunal de oidores para fallar los pleitos graves de hacienda; pero las cédulas y ordenanzas de este monarca y sus sucesores no hicieron más que cambios accidentales, que dejaban intacta la esencia del sistema.

El hecho más notable de esta época es lo sucedido con la comisión de Millones. Componíase ésta de unos cuantos procuradores que designaban las Cortes para que llevasen la cuenta de lo que entregaban al rey los pueblos, y fué siempre mal mirada por aquél, cuyos actos fiscalizaba hasta cierto punto. Carlos V, á quien molestaba más porque constituía un estorbo á sus inmensos gastos, se declaró abiertamente en contra suya, y principió á sostener para derribarla una lucha que continuaron sus sucesores, especialmente Felipe II. Quiso este monarca acabar con la comisión de Millones, refundiéndola en el Consejo de Hacienda; pero ella se resistió y venció al rey en un pleito, conservando su independencia hasta 1658, en que las Cortes accedieron á la petición del rey, y la comisión pasó á formar parte del Consejo con el nombre de Sala de Millones.

Los Borbones traen la centralización, y la contabilidad, tomando un carácter puramente administrativo, continúa muy imperfecta y dirigida por el Consejo de Hacienda. El superitendente general de Hacienda asumió todas las atribuciones y entendía en la administración y contabilidad, teniendo á sus órdenes las direcciones de las rentas y la contaduría general. La Sala de Millones, vencida el año 1764 en una competencia con las Sa-

Digitized by Google

las de Justicia del Consejo, quedó anulada y perdió toda su importancia como institución política y principio de la contabilidad legislativa.

Dictáronse posteriormsnte varias *instrucciones* para este ramo, siendo la más interesante de todas ellas la de 9 de Octubre de 1799, que organizó el servicio de *intervención*, establecido ya en 1788 para fiscalizar todos los ingresos y los pagos por medio de los contadores y comprobar sus libros con los de caja, en que se anota el movimiento de fondos.

Hemos visto ya, al hablar del presupuesto, lo que en materia de contabilidad legislativa hicieron las Cortes de Cádiz y los ministros Garay y Ballesteros; concretándonos ahora á la contabilidad administrativa y judicial, citaremos la creación en 1819 de la Contaduría general del reino, en que se refundieron las de valores, distribución y millones; el restablecimiento en 1822 de las referidas contadurías de valores y distribución, y la *Instrucción general para la dirección, administración, recaudación y cuenta de la real hacienda*, fecha 11 de Diciembre de 1826, que establecía con bastante minuciosidad el régimen de la *Contaduría de valores*, encargada de la contabilidad de los ingresos, y de la *Contaduría de distribución*, que era la autoridad superior en punto á la contabilidad de los gastos. Adicionada esa instrucción con otras de 1841 y 1842, constituía con muy pocas alteraciones la legislación vigente en 1845. Principiáronse á reunir entonces los materiales para un sistema científico de contabilidad y aun se dictaron algunas disposiciones en el real decreto de 23 de Mayo de aquel año, para armonizar lo existente con la trascendental reforma llevada á cabo en el sistema tributario.

El Sr. Bravo Murillo se dedicó con afán á realizar aquel interesante objeto, y preparó, con la publicación del decreto de 20 de Octubre de 1849, la ley de 20 de Febrero de 1850, á que siguió la de organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas del Reino, fecha 25 de

Digitized by Google

Agosto de 1851. Estas disposiciones han sido derogadas por las leyes provisionales de administración y contabilidad de la hacienda pública y orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino, de 25 de Junio de 1870, que constituyen la legislación vigente, con las modificaciones que indicaremos al exponerla en la parte que ahora concierne á nuestro objeto.

De todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos, cuyos rendimientos constituyen el haber de la hacienda, de la distribución é inversión que de éste se haga y de las operaciones que realice el Tesoro, se rendirán cuentas al Tribunal de las del Reino por conducto de la Intervención general del Estado, en los plazos, en la forma y por los períodos que determinen las instrucciones ó reglamentos. Estas cuentas han de darlas los empleados que tengan á su cargo los valores y efectos de la administración, serán intervenidas, y se dispondrán de modo que con ellas pueda formarse la general del Estado.

La cuenta definitiva correspondiente á cada presupuesto constará de dos partes: la de *ingresos*, en que se consignan los calculados, el importe de la recaudación y el resto por cobrar, y la de *gastos*, que contiene también el cálculo hecho, lo gastado y la diferencia. Serán parte integrante de la cuenta de cada presupuesto otras dos generales, de *rentas públicas* y de *gastos públicos*, y otras tres particulares: la del *Tesoro*, que contendrá las operaciones de ingreso y movimiento de fondos en las cajas públicas y los créditos y débitos del Tesoro; la de la *Deuda pública*, dividida en los cuatro ramos de liquidación, creación, conversión y amortización, y la de *Propiedades y derechos del Estado*, que pondrá de manifiesto las fincas y derechos reales que posea el Estado, y las incautaciones, adquisiciones y enajenaciones realizadas. Ínterin funcione la Caja de depósitos, acompañará también á la cuenta general la particular de sus operaciones. Se llevará además una cuenta separada para todos

Digitized by Google

aquellos servicios respecto de los cuales así se haya prevenido en leyes especiales, y con arreglo á la de 1850, debe unirse á la definitiva del presupuesto cerrado la provisional del que se halla en ejercicio.

La *Intervención general del Estado* fiscaliza todos los actos que producen ingreso ó gasto de la hacienda pública, interviene en ellos y lleva la contabilidad del Estado. Ejerce sus funciones por medio de agentes directos ó delegados establecidos cerca de todas las dependencias administrativas y por la ordenación general ó secundaria de los pagos. Esta acción, poco eficaz respecto de los ministerios de Guerra y Marina, trató de asegurarla la ley de presupuestos de 1890, que dispone se centralice la intervención de todos los servicios civiles y militares en la general del Estado y que se desempeñe por un reglamento uniforme, que es el de 24 de Mayo de 1891, dictado para cumplir las disposiciones de esa ley. Previno también que el gasto para los servicios de aquellos dos ministerios cuya ejecución haya de durar más que el presupuesto, haya de autorizarle el Consejo de ministros, previo informe del de Hacienda y dictamen del Consejo de Estado en pleno. Todos los interventores son mancomunadamente responsables con los administradores y ordenadores de pagos, siempre que consientan sus actos y no hagan observaciones por escrito acerca de su improcedencia ó ilegalidad.

La intervención general examina y repara, en cuanto á la forma, las cuentas parciales, las ordena y las refunde en la cuenta general. Cada trimestre debe publicarse en la *Gaceta de Madrid* un estado de los créditos por capítulos abiertos en el anterior por el Tesoro á cada ministro, y otro de la aplicación hecha, ó sea de la inversión dada á los fondos, según los mismos capítulos del presupuesto.

Estas disposiciones relativas á la contabilidad administrativa, más tarde desenvueltas en el reglamento de 8 de Noviembre de 1871, se completaron con la crea-

Digitized by Google

ción hecha por la ley de presupuestos de 1870-71, de un cuerpo de contabilidad y tesorería civil, cuyos individuos debían dar pruebas de aptitud en un examen, ó contar cierto número de años de servicios, y disfrutarían de inamovilidad. El reglamento de aquel cuerpo se aprobó en 12 de Agosto de 1870; pero antes de que llegara á plantearse, la ley de 28 de Febrero de 1873 declaró suprimida la inamovilidad, que servía de base al pensamiento. El real decreto de 29 de Mayo de 1873 suprimió la dirección de Contabilidad é intervención general del Estado, para evitar, decía, la duplicidad y complicación que resultaban de que ese centro ejerciera funciones de censura, que deben ser privativas del Tribunal de Cuentas; en su lugar estableció una *Sección de intervención general y teneduría de libros* en la secretaría, y bajo la dependencia inmediata del ministerio de Hacienda. Restablecióse la *Intervención general de la Administración del Estado* por decreto de 7 de Enero de 1874, y otro de 7 de Diciembre de 1878 aprobó su reglamento orgánico, cuyo artículo 2.° dice así: «En el ejercicio de la fiscalización administrativa se ajustará la Intervención general á lo dispuesto en la ley de 25 de Junio de 1870; pero en cuanto al examen de las cuentas que por su conducto se rindan al Tribunal de las del Reino, se limitará á observar lo prevenido por el real decreto de 3 de Febrero de 1856, conforme á lo dispuesto en el de 7 de Enero de 1874.» Estas disposiciones ordenaron que la antigua dirección de Contabilidad se limitase, en el examen y reparo de las cuentas, á lo absolutamente indispensable para hacer con exactitud sus asientos, dejando intacta al Tribunal la censura de los justificantes.

El deplorable atraso en que se hallaba la contabilidad dió motivo á la ley de 27 de Diciembre de 1878, que autorizó al Gobierno para reformar la legislación vigente sobre la base de dividir en dos períodos la liquidación y ajuste de las cuentas, el antiguo hasta 1.° de Julio de 1879, y el moderno á partir desde esta fecha, debien-

Digitized by Google

do trabajarse simultáneamente en unas y otras cuentas, y formalizarse las corrientes sin aguardar al saldo definitivo de las atrasadas. Mandaba esa misma ley que se constituyera un cuerpo especial de empleados para los cargos de jefes de intervención y tenedores de libros de las administraciones económicas y demás dependencias del Estado. Á virtud de esa autorización se dictaron la instrucción de 28 de Junio de 1879 y el real decreto de 24 de Mayo de 1881, que hizo un nuevo aumento en el personal de la Intervención general del Estado para activar el examen de las cuentas por rendir.

La ley de 31 de Diciembre de 1881 dispuso que dejaran de formar parte del presupuesto corriente las resultas de ejercicios cerrados por ingresos y gastos del Estado, abriéndose una cuenta especial de ellas, que acompañará á la general del Estado bajo la denominación de *Cuenta de la hacienda con el Tesoro público por los resultados de presupuestos liquidados*. Se cargarán en esta cuenta los *déficits* que ofrezca la liquidación de los presupuestos; serán de abono en ella los remanentes que se obtengan por igual motivo, y el saldo consistirá en la cantidad suplida por el Tesoro á los presupuestos generales.

Y, por último, en 12 de Febrero de 1884 se dictaron dos reales decretos muy interesantes para este ramo, si bien no ha llegado aún el momento de que se toquen sus consecuencias. El primero nombró una comisión con el encargo de proponer, en término de dos meses, las bases necesarias para constituir el cuerpo de empleados de contabilidad de la hacienda pública, mandado establecer desde 1878, y el segundo dispuso que se abriera una información sobre las causas del retraso sufrido en la rendición de cuentas generales del Estado, y sobre las reformas convenientes para remediarle; mas los proyectos que han sido consecuencia de esos trabajos no pasaron adelante.

La contabilidad judicial se halla á cargo del *Tribunal de Cuentas*, á cuyo juicio han de someterse todos los actos

Digitized by Google

de la administración de la hacienda pública, y que es ó debiera ser la personificación de cuantas garantías se conceden al ciudadano respecto al manejo de la fortuna del Estado. La necesidad de una institución semejante se ha reconocido en todo tiempo, y así es que, según Canga Argüelles, el Tribunal de Cuentas es el cuerpo más antiguo de nuestra administración, no obstante haber recibido denominaciones y formas diversas. Los antiguos *contadores mayores* y el *Consejo de hacienda* desempeñaron ántes sus funciones, y una real cédula de 10 de Noviembre de 1828 le dió ya una organización muy parecida á la actual, que se perfeccionó por la ley de 25 de Agosto de 1851 y reglamento de 2 de Setiembre de 1853. La ley provisional de 25 de Junio de 1870 y el reglamento para su ejecución, de 8 de Noviembre de 1871, pusieron la organización del Tribunal de Cuentas en armonía con los principios establecidos en el Código político de 1869.

Según dicha ley provisional, el Tribunal pertenece á la categoría de los *supremos*; contra sus ejecutorias no se da recurso alguno, y se compone de un presidente, nueve ministros, tres de ellos letrados, un fiscal y un secretario general. Hay además contadores, oficiales, auxiliares, un archivero, un teniente y dos abogados fiscales, y los subalternos correspondientes [1].

Las atribuciones que corresponden al Tribunal son las siguientes: exigir dentro de los plazos legales las cuentas que le corresponde examinar, reclamando los documentos ó justificantes de cualquier clase que juzgue necesarios; revisar esas cuentas, poner los reparos, oir á los interesados y confirmar ó revocar el acuerdo de la administración que hubiere recaído sobre ellas; examinar y comprobar las cuentas generales del Estado que re-

---

[1] El decreto de 26 de Setiembre de 1888 redujo á seis los ministros del Tribunal de Cuentas, y á dos el número de las salas, disponiendo que las de Ultramar entren á formar parte del pleno.

Digitized by Google

dacte la dirección general de Contabilidad; redactar y presentar á las Cortes una Memoria relativa á la cuenta general de cada presupuesto; tomar razón de los expedientes sobre concesión de créditos extraordinarios ó suplementos de créditos que le pase el Gobierno, y presentar á las Cortes una Memoria acerca de los créditos concedidos durante la suspensión de las sesiones; declarar la absolución de responsabilidad y cancelación de fianzas; conocer en los expedientes de reintegro á la Hacienda por alcance ó malversación de fondos públicos después de resueltos administrativamente, y dar cuenta á las Cortes de todos los abusos ó ilegalidades que note. Cuando en los expedientes que el Tribunal de Cuentas examine resultare algún delito, pasará á los tribunales ordinarios el tanto de culpa y la resolución del asunto, si en tales expedientes se promueve alguna cuestión de índole civil.

Los nombramientos del presidente y ministros del Tribunal de Cuentas debían hacerse libremente por las Cortes, según el artículo 58 de la Constitución de 1869, dentro de categorías determinadas y sin que pudieran conferirse aquellos cargos á individuos de ninguno de los dos Cuerpos Colegisladores. Con este objeto se formaba una comisión compuesta de siete senadores y siete diputados, cuya presidencia ejercía alternativamente por legislaturas cada uno de los presidentes de las Cámaras. El Tribunal de Cuentas del Reino desempeñaba sus funciones gubernativas, administrativas y contenciosas con entera independencia del poder ejecutivo, para lo cual se entendía directamente con el presidente del Congreso de los diputados. Suprimido aquel artículo en la Constitución de 1876, vino luego la ley de 3 de Julio de 1877 á decidir que los nombramientos del presidente y ministros del Tribunal de Cuentas se hagan por real decreto, acordado en Consejo de ministros y refrendado por la presidencia del mismo. Modificáronse al mismo tiempo las condiciones exigidas para obtener aquellos cargos, y

Digitized by Google

se declaró que la cesantía ó jubilación de los nombrados no pueda tener lugar sino en ciertos casos y previa la formación de expediente, á menos de que hubieran cumplido setenta años, pues entonces el Gobierno puede libremente jubilarlos.

La organización de nuestra contabilidad administrativa que hemos descrito, juzgada está por los hechos y condenada también en los documentos oficiales que han puesto sobre el tapete la cuestión de su reforma. Las últimas cuentas presentadas á la aprobación de las Cortes son las de 1871-72 y 1880-81, éstas en virtud del período nuevo ó corriente abierto por la ley de 1878, y una contabilidad que así funciona, no sólo es ineficaz, sino que causa graves desórdenes, porque hace imposible conocer el verdadero estado de la hacienda y oculta los abusos cometidos en su manejo, que sólo llegan á descubrirse cuando ha pasado el momento y aun la posibilidad de corregirlos [1]. El sistema de cuenta y razón, inaugurado en 1850, marchó siempre con lentitud y grandes dificultades; pero su atraso viene acentuándose desde 1856, y la situación en que hoy se encuentra es atribuída en el preámbulo del real decreto de 12 de Febrero de 1884 á las complicaciones producidas en la gestión del Tesoro por la desamortización, por el presupuesto extraordinario decretado para ocho años en 1859, por la emisión de los *bonos* de 1868, que hubieron de admitirse á tipos diferentes en pago de los bienes del Estado, por los trabajos á que dió lugar el empréstito forzoso de 175 millones de pesetas exigido en 1873, por la continua escasez de los recursos en todo este último período y por las guerras y conmociones políticas que durante él agitaron el país y pertur-

[1] La real orden de 17 de Agosto de 1887 dispuso, para *satisfacer los deseos de la opinión* y hasta que *desaparezca el lamentable retraso* de las cuentas generales, que la dirección del ramo publique estados mensuales y de trimestre acerca de las existencias y operaciones del Tesoro. La Intervención pública, conforme á la real orden de 25 de Setiembre de 1890, estados mensuales de ingresos y al fin del ejercicio otro de ingresos y pagos.

Digitized by Google

baron el Gobierno. Sin embargo, estas causas, que bastarían para explicar algún ligero retraso en la contabilidad del Estado, no satisfacen cuando el que existe es tan considerable y se prolonga y agrava no obstante haber cesado ó disminuído la acción de tales motivos. Por eso el ministro acudió á la información pública para investigar á fondo los orígenes del mal y que pudiera decidirse en ella «si la lentitud de nuestro sistema de cuenta y razón nace de las exigencias y complicaciones propias de toda contabilidad de ejercicio y ha llegado el momento de abandonarla, optando por la gestión anual, no tan perfecta y menos luminoca, pero mucho más rápida; si, como otros piensan, el atraso proviene de causas extrañas al sistema mismo, más ó menos accidentales y susceptibles de ser contrarrestadas, salvando nuestro régimen de ejercicios con su período de ampliación y sus resultas de presupuestos cerrados, que permite liquidar separadamente las obligaciones y los recursos propios de cada año económico y esclarece mucho más los hechos que resume cuando se logra no retardar sus resultados; si, en fin, debe prevalecer la opinión intermedia que atribuye la complicación innegable del sistema de cuenta y razón vigente entre nosotros desde 1850, no á la causa fundamental expuesta, sino al carácter descriptivo y demasiado minucioso de sus datos y justificantes, al excesivo número de asientos y libros, en conceptos y cuentas que nuestros extensos servicios administrativos imponen al de contabilidad, necesario reflejo de todos ellos.»

Nuestra opinión acerca de este asunto es conocida ya por lo que en la *Parte general* dejamos dicho [1]. El Estado necesita UNA cuenta que dé á cada instante noticia de la situación de su hacienda, y nosotros carecemos de ella; tenemos las cuentas de presupuestos, la de resultas y otra porción de ellas, todas parciales; pero es necesario computarlas todas para llegar á determinar la posi-

[1] Tomo I, pág. 472.

Digitized by Google

ción del Tesoro, que es lo más interesante. Cuando un ministro desea conocer ó publicar la situación de la hacienda, tiene que mandar hacer esa cuenta, que debiera estar siempre hecha y llevarse al día para que sus resultados fueran sabidos por todo el mundo. Es necesario, pues, que la contabilidad, en lugar de ceñirse al presupuesto, que al cabo no es más más que un accidente y sólo comprende un año de la vida económica del Estado, se refiera al Tesoro y á la hacienda, computando á la vez que sus medios y obligaciones corrientes los que corresponden á fechas anteriores, que no son por eso menos efectivos.

Las resultas de ejercicios cerrados en una situación normal ó próspera de la hacienda no perturban ni influyen gravemente en los presupuestos, porque se compensan en cada uno de ellos ó acaso proporcionan mayores ingresos que gastos; pero cuando la hacienda se halla mal, entonces los gastos de resultas son más considerables que los créditos ó valores pendientes, y desnivelan con el peso de los descubiertos acumulados un presupuesto que tal vez no le ofrece por sí mismo. El Sr. Camacho quiso romper esa cadena que enlazaba los *déficits*, y dispuso que las resultas de ejercicios cerrados se llevaran á una cuenta especial. La medida tendía á separar la gestión de cada ministro de la de sus antecesores; pero si desde el punto de vista personal esa solidaridad puede rechazarse, con relación á la hacienda hay que considerar como carga del presente no sólo las necesidades actuales, sino las que proceden del pasado, porque á unas y á otras es preciso atender con los recursos ordinarios. De otro modo sería menester eliminar del presupuesto los intereses de esa deuda flotante y aun los de la deuda perpetua que representan gastos hechos en remota fecha. No cabe, por otra parte, admitir una distinción y una cuenta, como la que se estableció por la ley de 1881, entre el Tesoro público y la hacienda del Estado, que no son entidades diversas, sino parte la una de la otra.

Digitized by Google

Bueno es que los presupuestos se liquiden separadamente para que pueda juzgarse cómo se calcularon y fueron administrados; pero no es admisible que haya entre ellos solución de continuidad alguna. Las consecuencias de un presupuesto deben obrar sobre el inmediato, esto es lo natural, mientras será anómalo y violento que la *Hacienda* se diga que está en buena situación porque salda un presupuesto con sobrante, en tanto que el *Tesoro* se halla en quiebra, agobiado por los *déficits* que se han ido amontonando en la cuenta de resultas.

Llévese como quiera la cuenta de resultas, con ella y con el sistema de ejercicios y el período de ampliación, la contabilidad se retarda forzosamente, se complica la situación de la hacienda, que debiera ser tan clara, y da margen á desórdenes y abusos que no se cometerían si no hubiese la facilidad de tenerlos ocultos por largo tiempo.

Mucho ganaríamos abandonando ese régimen y sustituyéndole con el de la contabilidad anual, que cierra la cuenta de caja y anula todos los créditos no realizados del presupuesto en el último día del período á que corresponde, y pasa al inmediato como existencias ó créditos á cobrar las sumas no invertidas y como débito el importe de las obligaciones contraídas y pendientes de pago. Este es el sistema unánimemente adoptado por los particulares, por las grandes empresas y establecimientos de crédito y el que se sigue en naciones tan adelantadas como Inglaterra, Alemania é Italia [1].

Pero todavía esa reforma en el plan de la contabilidad no será bastante eficaz si no va acompañada de otras en la ejecución del servicio. Hay en nuestra organización dos instituciones consagradas á este objeto: el Tribunal

---

[1] En la información abierta acerca de la contabilidad á que antes aludimos, fué unánime la condenación del sistema vigente, y en el proyecto de ley de contabilidad, sometido ahora á las Cortes, se suprime el período de ampliación.

Digitized by Google

de Cuentas y la Intervención del Estado, con lo que se multiplican los trámites, se hace doble mucha parte del trabajo y se pierde mucho tiempo. Es indudable, pues, que sobra una de esas ruedas; pero ¿cuál de ellas? Reconocida generalmente la inconveniencia de la duplicidad, quieren unos que se conserve el Tribunal, y piden otros que sea la Intervención la conservada; nosotros creemos que, tal como están constituídas, ninguna de esas dos entidades corresponde á su fin, y que deben ser ambas reemplazas por una nueva institución en que se reunan á las facultades del Tribunal, con una gran independencia y una autoridad mucho más alta, las funciones administrativas que la Intervención ejerce; una institución que no dependa del poder ejecutivo, que tenga á la vez el derecho de exigir y el de censurar todas las cuentas á que da lugar el manejo de los caudales públicos, y que bajo este aspecto fiscalice á la administración del Estado. Las colectividades, más bien debilitan que no afirman la responsabilidad y la acción; por eso tal vez sería conveniente que la entidad encargada de dirigir la contabilidad fuese unipersonal, que en lugar de comisión ó Tribunal de Cuentas hubiera un magistrado con el carácter que tuvo el *maestre racional* de Aragón, y tiene hoy el *interventor* y *auditor* general que existe en Inglaterra. De todas suertes, la institución que nos ocupa debe ser, á juicio nuestro, no de carácter exclusivamente *judicial*, sino más bien de índole *política*, debe entenderse con el poder legislativo y depender de él únicamente, puesto que es una institución encargada de asesorarle acerca de la gestión económica y de residenciar á los Gobiernos. Ya que esa institución no intervenga la ordenación de pagos, debiera al menos entender de toda disposición que altere los servicios públicos, para advertir á las Cortes cuando con ella se conculque de algún modo el presupuesto.

Es necesario, además, suprimir trámites, abolir muchas de las formalidades y documentos que embarazan á

Digitized by Google

la administración económica y dificultan, equivocan y detienen las operaciones de contabilidad, siendo muy eficaz para este objeto que se cumpla lo que, apesar de estar mandado, no se observa, respecto á que sean *talonarios* los documentos de toda clase que produzcan ingresos ó pagos del Tesoro, así como es indispensable lograr que el personal dedicado á llevar la cuenta y razón tenga la aptitud conveniente y la inamovilidad reconocida. En cuanto al sistema de partida doble, la instrucción de 20 de Junio de 1850 dispuso que se siguiera en todas las dependencias de la administración; pero sólo se aplicó en la dirección del ramo, y la contabilidad provincial sigue haciendo uso de la partida sencilla. El cumplimiento de esa disposición tiene tantos defensores como adversarios, pero debiera por lo menos ensayarse antes de declararle inconveniente.

Por último, la contabilidad del inmenso *material* de que dispone el Estado no existe, apesar de la ley de 19 de Mayo de 1870, la orden de 3 de Agosto de 1871 y otras disposiciones en que se mandó formarla, y urge llenar ese vacío, no sólo por los grandes intereses á que afecta, sino para obedecer los preceptos que exigen la publicidad y la justificación en el manejo de todo lo que constituye la hacienda pública.

Digitized by Google

V

Política financiera.

En el estudio que dejamos hecho de nuestra hacienda pública hemos indicado el juicio que nos merece cada una de sus instituciones, hemos señalado también las reformas que á nuestro entender son necesarias, y poco es, de consiguiente, lo que nos queda que decir ahora. Mas no podíamos excusarnos de sintetizar nuestro pensamiento sobre un asunto de tanta magnitud, y esto nos ofrecerá, por otra parte, la ocasión de emitir alguna idea que no ha encontrado lugar en el examen de lo establecido.

Los principios con arreglo á los cuales debiera trasformarse la vida económica del Estado expuestos quedan ya en la primera parte de esta obra. Para realizarlos sería preciso cambiar fundamentalmente el sistema de nuestra oaganización política y hacer tabla rasa de todo lo existente; pero como esto nadie puede proponerlo ni sería capaz de ejecutarlo, y la *política*, en materia de hacienda del mismo modo que en otra aplicación cualquiera, ha de operar sobre la realidad, ha de aceptarla y ha de buscar en ella los medios de mejoramiento y de progreso, éste es el punto de vista en que necesariamente habremos de colocarnos.

Comenzaremos, pues, por fijar los términos de la situación presente.

El déficit.—Es, entre nosotros, como ya sabemos, de

Digitized by Google

carácter *crónico*; pero ha tomado en estos últimos años una forma aguda verdaderamente grave [1]. Desde 1882, en que por medio de las conversiones de la deuda se liquidó la hacienda pública, ha sido constante el desnivel entre los recursos ordinarios y los gastos del Estado, llegando á importar 86 millones de pesetas en el año de 1885-86, más de 135 millones para 1888-89 y 75 millones en cada uno de los dos años siguientes. Así, después de consumir en ese tiempo unos 200 millones de recursos extraordinarios, se ha acumulado sobre el Tesoro un descubierto de 600 millones de pesetas. Para conllevarle se ha abusado de los billetes del Banco de España, y comprometiendo á este establecimienio se han aumentado las perturbaciones y la crisis que por la ausencia del oro ya sufría nuestra circulación monetaria. Producida la desconfianza y debilitado el crédito, como era inevitable que ocurriera con ese estado de cosas, los títulos de la deuda pública y los demás valores españoles que se colocaban bien en los mercados de Europa y servían para pagar nuestras cuentas con el extranjero, se nos han devuelto precipitadamente, y por esta causa á la baja de los fondos se ha agregado la elevación, que toca ya en ruinosa, de nuestros cambios internacionales.

Los medios de que hasta ahora se ha hecho uso para dominar esas circunstancias tienen más de contraproducentes que de eficaces, porque han consistido en negociar un empréstito de 250 millones de deuda amortizable y en prorrogar el monopolio del Banco, con la facultad de emitir billetes hasta 1.500 millones de pesetas é imponiéndole la obligación de prestar otros 150 millones al Tesoro. El empréstito enjugará una parte de la deuda flotante, pero origina un aumento de 14 millones y medio de pesetas en el presupuesto de gastos; el prés-

---

[1] El exceso de los gastos sobre los ingresos ordinarios en el período de 1850 á 1890 resulta por término medio de 80 millones para cada año. *Estadística oficial de los presupuestos*, pág. XIX.

Digitized by Google

tamo de los 150 millones reducirá algo el *déficit* por espacio de tres años; pero como ha de invertirse principalmente en la construcción de la escuadra, dará lugar de este modo á nuevas y muy pesadas cargas, y en cuanto á la reforma hecha en las condiciones del Banco de España es censurable, porque insiste en lo que debiera remediarse, agrava á un tiempo mismo los males de la circulación y del crédito y entraña una amenaza de curso forzoso.

El presupuesto corriente (1891-92) se saldará con un *déficit*, que ha de acercarse mucho á los 80 millones; la deuda flotante creará muy luego nuevos embarazos para el Banco; en 1893 habrá que liquidar con ese establecimiento, porque vence el contrato de tesorería, y en 1894, agotado el anticipo de los 150 millones, volverán al presupuesto ordinario los gastos que artificiosamente se han eliminado de él para llevarlos al presupuesto extraordinario. De manera que no se han resuelto las dificultades actuales y se acumulan ya otras sobre un porvenir cercano. Y esto sucede precisamente cuando de un lado la insensata reacción proteccionista que fomentan las clases conservadoras, y de otro las ideas socialistas y las monstruosidades del anarquismo que enloquecen al proletariado, quebrantan por todas partes la actividad industrial y causan á la riqueza enormes daños.

Aparte, pues, las exageraciones de los tímidos y de los agiotistas, es lo cierto que el conflicto existe y nuestra situación económica da motivo para alarmas fundadísimas. La conducta del Estado no es ciertamente la única causa de las angustias presentes; pero es indudable también que obra en ellas como factor importantísimo, y la reforma de la hacienda pública se impone de momento con exigencia irresistible. Esta necesidad, sentida desde hace mucho tiempo, es ahora preciso satisfacerla, y la manera de conseguirlo señalada queda con la indicación de los vicios que deben corregirse. Es, por consiguiente, forzoso:

Digitized by Google

1.° Rebajar los gastos públicos al límite de los recursos disponibles.

2.° Aumentar los ingresos del Estado para que por su parte contribuyan á la nivelación del presupuesto.

Y 3.° Además de extinguir el *déficit*, lograr un *superávit* que permita la reducción de la deuda contraída para atender á las necesidades extraordinarias y á los descubiertos del Tesoro.

Rebaja de los gastos.—La tarea de disminuir el presupuesto ha sido siempre calificada de impracticable por aquellos que tenían el deber de ejecutarla. No es en verdad empeño fácil, porque detrás de cada partida de los gastos públicos hay grandes intereses personales, y una cuestión política, religiosa, social, etc.; pero como no se trata de reducir el consumo del Estado al límite natural en que debiera encerrarse, cosa que nosotros mismos declaramos imposible para hecha de una vez ó en corto espacio de tiempo, sino sencillamente de extinguir el *déficit*, es decir, de contentarse con los recursos disponibles, esto que la razón y la necesidad exigen es obra mucho más hacedera y que sólo pide un poco de energía y otro poco de buena voluntad.

Los ingresos ordinarios dan ahora unos 776 millones de pesetas anuales, prescindiendo de los productos de la desamortización, que tienen el carácter de extraordinarios [1]; los gastos liquidados en 1890-91 importaron 832 millones de pesetas, luego á fin de llegar á la nivelación por este medio sería preciso disminuir 56 millones en los gastos. ¿Se dirá acaso que esto es imposible? Pues se dirá sin motivo, porque, dada la situación en que nos encontramos, hay que aceptar la supresión de algunos servicios públicos, la suspensión temporal de otros y la reducción de todos. Por dolorosas que sean esas amputaciones, son

[1] Los ingresos liquidados en 1890-91 fueron 782 millones; rebajando de esa suma 6 millones que produjeron la desamortización y los recursos extraordinarios, queda la cantidad en que fijamos los ingresos.

Digitized by Google

sin duda preferibles á la quiebra, que es la muerte ó al menos la deshonra del Estado. Los cortes de cuentas, el recurso de no pagar, de que aquí hemos abusado tanto, son medios que no se toleran ya, y al pueblo que los emplea se le declara pródigo y se le pone en tutela.

Más fundada es la objeción que puede hacerse de que el desnivel del presupuesto pasa de 56 millones, porque el empréstito de los 250, autorizado por la ley de 14 de Julio de 1891, aumenta con 14 millones y medio los gastos de la deuda, y faltan además 87 millones para cubrir el crédito destinado á contrucción de la escuadra; pero aquel aumento se compensa en parte con la extinción de la deuda amortizable al 2 por 100 y la baja en los inteseses de la flotante, de suerte que se reduce á unos 4 millones de pesetas, y en lo que toca á la escuadra, estamos en el caso de enmendar la ligereza que se cometió al adquirir tal compromiso, porque ni tenemos ahora recursos para construirla, ni hemos de tener luego manera de sostenerla. Para concluir las obras ya contratadas, debiera hacerse una operación de crédito, que con la anualidad de 10 millones podría extinguirse en corto plazo. Así no tendríamos que sumar más que 14 millones á los 56 del descubierto, y el *deficit* quedaría en 70 millones de pesetas.

Realmente no puede pedirse esa cantidad de una vez y únicamente al presupuesto de gastos; pero hay que acercarse á ella todo cuanto sea posible, aplicando con rigor inexorable, no ese antieconómico y absurdo procedimiento de las *economías*, que consiste en conservar la organización y reducir las dotaciones, sino el principio de suprimir todo lo que no sea de necesidad absoluta y de reformar aquello que deba mantenerse.

Ahora bien: en el presupuesto de *obligaciones generales del Estado* se obtendría una ventaja estimable con aplicar á la lista civil el descuento del 10 por 100 que pagan todas las asignaciones del Estado, y con que los Cuerpos Colegisladores dieran el ejemplo, que tan bien

Digitized by Google

les sentaría, de renunciar á una parte de su dotación, aumentada con notorio exceso. La deuda y las clases pasivas no admiten reducción por el momento; pero en este último ramo hay muchos abusos que corregir, muchos derechos que revisar, y es necesaria una reforma de la legislación que alivie el porvenir; y respecto de la deuda, sin perjuicio de la combinación en que luego hemos de insistir, y que podría disminuirla, deben prepararse, para llevarlas á cabo tan luego como la ocasión se presente, dos modificaciones de grandes resultados: es una de ellas la conversión de la amortizable en perpetua, que ahorraría las anualidades crecientes de la amortización, y consiste la otra en una nueva conversión de la deuda consolidada extranjera en interior, como medio á la vez de normalizar los cambios y para evitar el quebranto que producen al Tesoro. Bien entendido, no obstante, que una parte de las economías que se alcanzasen con esas medidas habría de emplearse en la amortización de la deuda para neutralizar el aumento consiguiente de su capital é intereses y el carácter de indefinidos que adquirirían gravámenes, que son ahora temporales.

En la *Presidencia del Consejo de ministros* el presupuesto admite una baja de relativa importancia en el personal y el material afectos á sus exiguas funciones.

El *Ministerio de Estado* puede dar mucho más, suprimiendo bastantes cargos diplomáticos, que son de puro lujo, y disminuyendo la categoría y los gastos de representación de los que sean necesarios.

En *Gracia y Justicia* debe reducirse mucho la secretaría; está acordada ya una reorganización provechosa de las audiencias, y es perfectamente legítima la baja de las obligaciones eclesiásticas al límite que señala el concordato.

En *Guerra* hay que simplificar la monstruosa organización central del ramo; debe abolirse, porque es innecesaria, la administración provincial; se impone una rebaja considerable del contingente armado, y es de indis-

Digitized by Google

cutible conveniencia el cierre temporal de las academias militares.

En cuanto á *Marina*, la prudencia y las circunstancias obligan, como ya hemos dicho, á moderar deseos que son sin duda alguna muy patrióticos, y es bueno tener presente que esos intentos de restaurar nuestro poder marítimo ni son nuevos ni su fracaso sería el primero de este género. El problema, además, pudiera resolverse sin necesidad de gastar *mucho*, con sólo emplear *mejor* los recursos ordinarios. Aplazada, pues, la construcción de la escuadra, hay que suprimir desde luego en este ministerio buen número de centros y destinos, que son inútiles en la administración general y en la de los departamentos.

En *Gobernación*, el beneficio puede obtenerse con la reorganización de la secretaría y una reducción considerable en el número de las provincias.

Fomento está en el caso de suprimir algunas universidades, de hacer bajas importantes en el personal de obras públicas y de suspender todas aquellas que no se hayan comenzado y no sean de necesidad apremiante.

En *Hacienda*, por último, hay sobra de direcciones en la admistración central y de personal en todas ellas. El presupuesto de gastos se aligeraría, con ventaja también para el de ingresos, decretando el arrendamiento de los impuestos de timbre y de cédulas personales y de los servicios de loterías y giro mutuo, así como prorrogando la cesión del monopolio del tabaco se obtendría una baja de algunos millones en el importe de la anualidad, que hay que satisfacer á la Compañía Arrendataria para reintegrarla del anticipo que hizo al Tesoro.

Esta reforma general de la organización administrativa debería tener por complemento la extinción de abusos que son frecuentes en los ramos todos y se manifiestan con las grandes dotaciones del material, que en su mayor parte se *personalizan*, asignadas á los ministerios y oficinas, con el capítulo enorme de los gastos de

Digitized by Google

escritorio y con la multiplicación de las agregaciones, comisiones, dietas, etc.

Reconocemos que, aun depués de practicado todo esto, no se conseguiría rebajar por de pronto de los gastos los 70 millones que hacen falta; pero creemos que se obtendría bastante más de la mitad de esa suma, con lo cual podríamos considerar realizada esta parte de la obra.

Aumento de los ingresos.—Que no hay manera de establecer nuevos impuestos, ni puede pensarse en el recargo de los establecidos, cosas son entrambas evidentes, y de cuya certeza pudiera convencer, en caso necesario, la sola consideración de que si eso fuera posible, ya estaría hecho. Al contrario, lo natural sería disminuir los tipos elevadísimos de la contribución territorial y corregir el exceso de los consumos, de los derechos reales y del timbre, tanto más cuanto que los vicios de nuestro sistema tributario todos ellos van contra el interés de las clases más necesitadas y gravan principalmente sobre ellas, porque son los ricos y no los pobres los que ocultan en la contribución de inmuebles, las grandes Compañías pagan el impuesto industrial sobre sus *beneficios líquidos* y las pequeñas industrias por las *utilidades calculadas*; el proletario ha de abonar por las cédulas personales de su mujer y de sus hijos tanto como el capitalista por los suyos, y no hay para qué hablar de la acción que en este sentido ejercen los consumos, ni de la *progresión inversa* que resulta en las aplicaciones del timbre ni de otras anomalías semejantes. Lo que piden la justicia y las conveniencias económicas no es ciertamente un aumento, sino una rebaja considerable de los impuestos.

Claro es que la necesidad obliga á prescindir de esas razones, y hasta que la nivelación del presupuesto se consiga, no es posible reducir de modo alguno los ingresos; pero las circunstancias actuales han de ocasionar bajas que son inevitables y deben computarse. El funesto régimen arancelario que va á ponerse en vigor mermará notablemente el producto de las aduanas, y la imposibi-

Digitized by Google

lidad de un buen tratado comercial con Francia, que es otra consecuencia de la locura proteccionista y cierra la salida á nuestros vinos, ha de afectar hondamente á toda la riqueza del país, con grave daño para las rentas del Estado.

Y, sin embargo, para nivelar el presupuesto hay que obrar á la vez sobre las necesidades y sobre los recursos; la cuestión en este caso es tanto de gastos como de ingresos, y quizás existe motivo para exigir más de éstos que de aquéllos.

No son contradictorias, aunque lo parezcan, las anteriores afirmaciones. Basta fijarse, para que la oposición entre ellas se resuelva, en que ninguno de los impuestos y rentas de nuestra hacienda pública da los ingresos que corresponden á sus elevadísimos tipos de exacción y á la riqueza que gravan. ¿Es acaso verdad que las propiedades inmuebles contribuyen por término medio á razón del 20 por 100? ¿Pagan efectivamente el 15 por 100 de sus ganancias los industriales y comerciantes? ¿Se recaudan con exactitud las cédulas personales, el timbre, cuyas aplicaciones á todo alcanzan, y los derechos reales, que imponen al capital altos derechos? Si se pudiera contestar á estas preguntas de un modo afirmativo, no tendríamos que luchar con el *déficit*, sino que gozaríamos de un amplio *superávit*.

Obsérvese, además, que la nación ha prosperado en estos últimos tiempos y el rendimiento de las contribuciones, en vez de seguir un movimiento paralelo á ese desarrollo, más bien disminuye que adelanta. Sin ir más lejos, en el año de 1890-91, que dió buena cosecha y tuvo bastante animación económica, liquidaron con baja de recaudación el impuesto territorial, el de subsidio, las cédulas, el de alcoholes y algún otro.

Todo esto quiere decir que la administración de la hacienda se encuentra abandonada, no tiene la aptitud ni la energía ni la moralidad que necesita. Para reorganizarla son indispensables mucho tiempo, grandes trabajos y

Digitized by Google

una fuerza de voluntad de la que desgraciadamente no hay ni asomo, y cuando la administración se incapacita ó no funciona bien, es preciso acudir al medio que se empleaba cuando aquélla no existía, y que consiste en el arrendamiento de los ingresos.

Las condiciones de algunos impuestos, el territorial, el industrial, los derechos reales y las aduanas, por ejemplo, rechazan el arriendo; pero otras rentas que ya hemos indicado antes, el timbre, las cédulas personales, la lotería y el giro mutuo pueden entregarse desde luego á la actividad privada sin ningún inconveniente y con mucha ventaja para el Estado.

Reducido su objeto, sería más fácil rehabilitar la administración; habría mayor derecho para exigirla que fomentase los ramos dejados á su cargo, y el aumento que se lograra en ellos, junto con el beneficio obtenido de los puestos á contrata, reforzaría considerablemente los ingresos del Estado.

Con ese sencillísimo procedimiento, mejor que con invenciones imposibles ó ruinosos arbitrios, pudiera conseguirse llenar el vacío que nos resulta en el presupuesto.

En cuanto al recurso extraordinario de los 50 millones, que debe entregar el Banco en los dos años inmediatos, nosotros prescindiríamos de él, porque creemos que la ley de 14 de Julio de 1891 debe ser derogada ú olvidada; derogada mejor para que el Banco de España se desligue del Tesoro, sin perjuicio de que gozando de un privilegio haga partícipe de sus utilidades al Estado; olvidada por lo menos para evitar los graves males á que dará lugar su cumplimiento.

En todo caso, si aquella ley se mantiene y el Gobierno hace uso de las facultades que le concede, esos 100 millones de pesetas, que van á consumirse en atenciones ordinarias, pudieran aplicarse con gran provecho para establecer un presupuesto verdaderamente extraordinario en la forma que vamos á decir.

Digitized by Google

Amortización de la deuda.—Es á toda costa necesario aligerar el gravamen con que nos oprime la deuda del Estado y vigorizar el crédito público que, á título de reserva, debe hallarse desembarazado y expedito, para hacer frente á las contingencias del porvenir, y que además necesitamos para dominar las dificultades del presente.

Al presupuesto ordinario no puede exigírsele, por de pronto, más que la nivelación; con las bases que hemos adoptado, el *superávit* vendría, aunque con lentitud, antes de mucho tiempo; pero su importe está ya de antemano reclamado por otras atenciones ineludibles, y ésta de que ahora hablamos no admite tampoco espera. No queda, pues, más que una solución para el problema, que consiste en la formación de un *presupuesto extraordinario* [1].

Para dotarle cabe acudir en primer término á los productos de la desamortización, que por su misma naturaleza han de ser colocados de esta suerte, y han recibido, á virtud de numerosos preceptos legales, el destino que vamos á darles. Durante algún tiempo la desamortización puede rendir todavía 8 ó 10 millones anuales, si se activa el despacho de las innumerables incidencias que detienen las ventas y se impulsa la enajenación de los censos á favor del Estado; rebajando del ingreso medio millón, que á lo sumo pueden importar los gastos del servicio, mejor organizado, nos quedaría libre una suma que bien podemos fijar en los ocho millones de pesetas como base para el presupuesto extraordinario.

Debiera luego establecerse el descuento de 5 por 100

---

[1] Prescindimos de lo conveniente que sería llevar al presupuesto extraordinario el total importe de las obligaciones de la deuda, tomando para ello la cantidad necesaria de los recursos ordinarios, porque esto en nada se opone á lo que ahora decimos, y para que resulte más clara la exposición de nuestro pensamiento, no porque hayamos renunciado á una idea defendida en varios pasajes de esta obra.

Digitized by Google

sobre los intereses y amortizaciones de las deudas al 4 por 100, en la forma y por las razones que expusimos en otro lugar [1]. Mas como la combinación allí propuesta tiende á constituir un *fondo de amortización,* al que ha de aportar el Estado una cantidad igual á la que dejen de percibir los acreedores, y el descuento del 5 sobre las obligaciones de la deuda daría unos 13 millones, falta agregar otros cinco millones á los productos de la desamortización para conseguir el total de los 26 millones de pesetas. Hé aquí la aplicación utilísima que puede darse al préstamo de los 100 millones que se ha obligado á hacer el Banco. Sin invertir más que una parte de esta cantidad, la amortización quedaría asegurada para muchos años, y antes de que se agotara tal recuso, las conversiones de la deuda amortizable en consolidada y de la exterior en interior y la recogida continua de los títulos, es decir, la baja importantísima alcanzada por esos diversos medios en los gastos de la deuda, daría elementos con exceso para continuar la operación.

Ahora, si el anticipo del Banco no se hace efectivo ó se gasta estérilmente en los dos años que vienen, entonces el fondo de amortización debe obtenerse con otros arbitrios extraordinarios, sin excluir el uso del crédito, porque si es inconveniente amortizar deuda teniendo el presupuesto en *déficit,* esta regla general no ha de invocarse cuando se contrata un empréstito para recoger títulos por una suma *doble* de lo que él importe.

Dejamos para esta ocasión el indicar los pormenores que exige la práctica de nuestra idea y hemos de hacerlo muy sencillamente. El único reparo que puede hallarse contra ella consiste en la dificultad de dar estabilidad y eficacia al compromiso que se exige del Estado; pero esto se conseguiría con el siguiente procedimiento:

---

[1] **Páginas 249 y siguientes de este mismo tomo.**

Digitized by Google

1.° Autorización de las Cortes al ministro de Hacienda para tratar con los acreedores del Estado.

2.° Designación por parte de éstos de un *comité* en que habrían de estar representados los tenedores de las diversas clases de la deuda.

3.° Otorgamiento de una escritura pública en que los acreedores renunciarían al 5 por 100 de la cantidad consignada en el presupuesto para el pago de los intereses y amortización de sus créditos, y el Estado se obligaría á contribuir con una suma igual á la que en cada trimestre produjera ese descuento, para constituir con las dos un fondo de amortización que, trimestralmente también, habría de dedicarse á la compra por subasta de títulos de la deuda perpetua y á la recogida á la par y por sorteo de la amortizable, aplicándose á cada una de las clases de la deuda una suma doble de la que sus tenedores hubieran dejado de percibir por el citado descuento del 5 por 100. El contrato ligaría á las partes por término de diez años, al cabo de los cuales se entendería renovado por igual tiempo, si uno de los contratantes no hiciera manifiesto su propósito de rescindirle antes de comenzar el décimo de los años señalados. Se estipularía asimismo que mientras estuviera en vigor este contrato, la deuda pública no sufriría otro descuento, ni imposición alguna, salvo las de derechos reales y del timbre, que hoy satisface en las trasmisiones. Se establecería también la condición de que el descuento sobre las amortizaciones se reduciría al 3 por 100, luego que durante un mes se cotizase la deuda que tiene este derecho á más del 90 por 100 de su valor nominal, y desaparecería totalmente llegado el caso de que la cotización se elevara al 95. Por último, el Estado se reservaría la facultad de llevar á cabo las operaciones de conversión de créditos que juzgara convenientes con tal de que fueran voluntarias, ó sea con la oferta del reembolso, entendiéndose que las nuevas deudas quedarían sujetas á las condiciones de este convenio.

4.° Para la ejecución de este contrato se nombraría

Digitized by Google

una *Comisión amortizadora de la deuda pública*, formada por el interventor general del Estado, presidente, cuatro vocales, el uno jefe de administración en la dirección de la Deuda y los otros tres representantes de los acreedores, y un secretario sin voto, jefe de negociado en la dirección del Tesoro. Al efecto, los que obtuvieren el poder necesario para otorgar la escritura designarían en ella los tres representantes que habían de entrar en la comisión desde luego, así como el orden con que los demás ú otras personas habían de sustituirlos en caso de vacante.

Y 5.° Un reglamento dictado con todas las solemnidades legales determinaría la manera de funcionar la comisión y la forma en que habría de rendir sus cuentas al Tribunal de las del Reino.

No es de creer que ningún Gobierno se atreviera á faltar á un compromiso así pactado, y no hay motivo tampoco para temer que, al aplicarle, se reprodujeran los vicios que hemos encontrado en la historia de otros *fondos ó cajas de amortización*, porque en este caso la comisión, que habría de liquidar sus cuentas por trimestres, quemando públicamente los títulos de la deuda recogidos, no conservaría en su poder fondos ni valores de ningún género y no podría dar lugar á malversación alguna.

Quedan así resueltas las cuestiones que habíamos planteado: hecha la nivelación inmediata del presupuesto, logrado el *superávit* para dentro de un plazo brevísimo y asegurada también la amortización de deuda.

Conste, sin embargo, que no consideramos nuestro plan enteramente satisfactorio é inmejorable, que no tenemos empeño en sostener ninguno de sus pormenores, y que le presentamos tan sólo como aplicación y muestra, que pueden corregirse, de la única conducta que juzgamos racional para el manejo de la hacienda, de los principios que deben ser fundamentales é inmutables para nuestra política financiera. Y estos principios son:

Rebajar el presupuesto de gastos y no hacer en él aumento alguno, ni tocar á uno solo de los ingresos esta-

Digitized by Google

blecidos, hasta que el *superávit* ofrezca los elementos necesarios para realizar estas dos cosas.

El sobrante de los ingresos ha de destinarse, primero á la amortización de la deuda, si no se ha conseguido otro medio de alcanzarla; después y simultáneamente al aumento de los gastos y á la reforma del sistema tributario.

Llegado el caso, las necesidades que hay que atender son las sentidas en la administración de la justicia, en la beneficencia, en la enseñanza y en las obras públicas, por el orden con que las señalamos y en la medida que consientan los recursos.

Los ingresos que hay que reformar con la mira de suprimirlos, son la lotería, los consumos y el impuesto de derechos reales; los que es preciso modificar para disminuirlos y hacer más equitativa su exacción, los del timbre y de la contribución territorial.

Nos limitamos á lo que es más urgente ó de mayor importancia, porque son conocidos ya los desarrollos que nosotros daríamos á esas ideas, y aquí sólo procede trazar líneas generales. No se dirá que nuestro plan es revolucionario, y más bien puede tachársele de empírico; ¿mas por ventura es dado librarse del empirismo cuando se trata de acomodar á los principios una realidad que los conculca?

Ahora que cada cual juzgue nuestros errores y determine el modo de enmendarlos; pero convengamos todos en que es absolutamente indispensable adoptar un sistema análogo al que hemos propuesto, y en que es imposible, sobre todo, que la hacienda siga viviendo en la imprevisión y el desorden que se engendran el uno por el otro.

Digitized by Google

APÉNDICES

Digitized by Google

Digitized by Google

APÉNDICE PRIMERO

LAS HACIENDAS LOCALES

I

La hacienda en Ultramar.

Interesante es el estudio bajo el aspecto económico y financiero de los exiguos restos que ahora quedan de nuestro vasto imperio colonial; pero aquí no podemos pretender ni intentamos otra cosa que dar una muy ligera idea del asunto, reducida á indicar las instituciones de carácter general que organizan la administración económica de las provincias ultramarinas, y á ofrecer, con el resumen de los presupuestos respectivos, alguna noticia acerca de la situación que en cada una de ellas tiene la hacienda pública.

Á mediados del siglo XVIII, la dureza de nuestro régimen colonial, que, según dice un escritor de aquel tiempo, «bajo los reyes más piadosos del mundo y con las leyes más humanas de la tierra, sumía en la opresión y en la miseria á los infelices indios» [1], se dulcifica algún tanto, gracias á la prudencia de Carlos III, con la abolición del monopolio que disfrutaban para el comercio ultramarino las ciudades de Cádiz y Sevilla y con las franquicias que temporalmente se otorgaron á los puertos de las Antillas. Esta política liberal se acentuó más y más con la declaración hecha por la regencia del Reino

[1] Ward.—*Proyecto económico*, pág. 226.

Digitized by Google

en 1810 de que «los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias ó factorías como las de otras naciones, sino una parte esencial é integrante de la monarquía española,» con las medidas de las Cortes de Cádiz y con el Código político de 1812, que decretó la asimilación de aquellas provincias al régimen de la madre patria. Mantúvose igual tendencia en el período de 1820 al 23; pero la Constitución de 1837 adoptó el sistema de *leyes especiales* para Ultramar, cláusula que han copiado las posteriores, y con ella volvieron la centralización, las restricciones comerciales, y como miras del gobierno de la metrópoli, el monopolio de aquellos mercados para los productos de la Península y los sobrantes de aquellas cajas para el Tesoro.

La revolución de Setiembre llevó muy principalmente su vigorosa iniciativa á los asuntos de Ultramar. La abolición de la esclavitud, consumada por ella en Puerto Rico y preparada en la isla de Cuba, es un timbre de gloria suficiente para compensar todos los errores que hayan podido cometerse durante el período revolucionario en la gestión de los negocios ultramarinos. La Constitución de 1869 prometió que se harían extensivas á Cuba y Puerto Rico las leyes de la Península con las modificaciones que se creyeran necesarias, y que se reformaría también el gobierno de las islas Filipinas, y si bien la tenaz y desastrosa insurrección promovida en Cuba impidió que tales promesas se realizaran por completo, Puerto Rico envió sus representantes á las Cámaras, gozó de los derechos consignados en aquel Código político y puso en práctica una organización provincial y municipal calcada en las que se adoptaron para la Península en 1870.

La Constitución de 1876 autoriza al Gobierno para aplicar á las provincias de Ultramar, con las modificaciones que juzgue convenientes, las leyes promulgadas ó que se promulguen para la Península, y la electoral de 28 de Diciembre de 1878 reguló en su título VIII las con-

Digitized by Google

diciones con que había de hacerse extensiva á Cuba y Puerto Rico. Por último, el real decreto fecha 7 de Abril de 1881 mandó que se promulgara en esas provincias la Constitución vigente en la Península.—Las islas Filipinas siguen entregadas á la mera discreción del poder ejecutivo, infringiéndose de este modo el artículo constitucional según el que las provincias ultramarinas se regirán por *leyes* especiales, puesto que Filipinas se gobierna por *decretos*. Tal estado de cosas produce la anomalía de que el rey de España, siéndolo en virtud de la Constitución, tenga, sin embargo, el carácter de monarca absoluto en una parte del territorio, y la no menor de que el ministro de Ultramar, especie de *secretario universal*, por la extensión de sus atribuciones, sea además irresponsable, en cuanto gobierna á Filipinas con independencia de las Cortes.

Por eso, aunque hay algo que es común á todas nuestras provincias de Ultramar, es preciso distinguir hablando de ellas, por una parte, á las Antillas, Cuba y Puerto Rico, cuyo régimen administrativo y económico es muy semejante y parecido también al de la Península, y por otra, á Filipinas y Fernando Póo, que tienen una organización en todos los órdenes distinta.

La administración central de las colonias, incorporada en principios del siglo XVIII á la secretaría de Marina, adjudicada después á otros departamentos ó distribuída entre todos ellos, y confiada por Carlos III á dos secretarios especiales, fué puesta por la Constitución de 1812 á cargo del ministerio que se denominó de la *Gobernación del reino para Ultramar*. Después de varias supresiones y restablecimientos de este ministerio, en 1851, por real decreto de 30 de Setiembre, se llevaron á una dirección creada en la presidencia del Consejo de ministros los asuntos generales de Ultramar, dejando los de Guerra, Marina y Hacienda al cuidado de los ministerios respectivos. Por último, el real decreto, fecha 20 de Mayo de 1863, estableció el *ministerio de Ultramar*

Digitized by Google

para el despacho de los negocios concernientes á aquellas provincias, á excepción de los correspondientes á Estado, Guerra y Marina, que siguen dependiendo de estos departamentos. La organización que dió al nuevo ministerio el real decreto de 23 de Junio de aquel año ha sido muchas veces rectificada; hoy, conforme al decreto de 19 de Setiembre de 1887, se compone de una subsecretaría, en la que hay una sección de *Política*, y de tres direcciones generales para los ramos de *Gracia y Justicia*, de *Administración y Fomento* y de la *Hacienda*.

El antiguo *Consejo de Indias*, fundado en 1521, se reemplazó el año 1834 por el *Consejo real de España é Indias*, sustituído luego por el *Consejo de Estado*, en el que existe una *sección de Ultramar*. Hay además un Consejo especial de Filipinas, organizado en 4 de Diciembre de 1870, cuyas funciones extendió á las posesiones del golfo de Guinea otra disposición de 10 de Abril de 1885, y que ha sido reformado últimamente por decreto de 24 de Octubre de 1890.

Al crearse el ministerio de Ultramar se dispuso que sus gastos formaran la sección novena del presupuesto del Estado; el decreto de 29 de Agosto de 1871 eliminó esos gastos del presupuesto general; otro de 10 de Abril de 1872 los incorporó á él de nuevo, y por último, el de 10 de Febrero de 1874 los puso definitivamente á cargo de aquellas provincias en la proporción de 50 por 100 para Cuba, 34 para Filipinas y 16 para Puerto Rico. Tales gastos para 1891-92 importan unos 330.000 pesos.

En cuanto al ramo de hacienda, un decreto de 7 de Enero de 1851 decía en su preámbulo: «La contabilidad de las provincias de Ultramar apenas tiene enlace con la general; la inspección del Gobierno es ineficaz; el orden, si existe, no se conoce; los males, si los hay, no pueden remediarse, faltando absolutamente la regularidad y el buen orden;» y para corregir tales vicios mandó

Digitized by Google

que hubiera una dirección de Ultramar en el ministerio de Hacienda, y en la dirección de Contabilidad una sección especial dedicada al mismo objeto. Esta medida fué la base de importantes mejoras en la organización económica que realizaron: el decreto de 6 de Marzo de aquel mismo año, aplicado á las provincias ultramarinas, las disposiciones contenidas en la ley de 20 de Febrero de 1850 acerca de la unidad del Tesoro, de la ordenación de los pagos, de la formación y observancia del presupuesto, de la concesión de créditos supletorios y extraordinarios y de la rendición de cuentas, y una real cédula de 30 de Abril de 1855, que hizo extensiva á los demás tribunales locales de cuentas la ordenanza dictada para el de la isla de Cuba en 29 de Mayo de 1851. La real orden fecha 4 de Octubre de 1862 dispuso que el año económico abarcase en las provincias de Ultramar igual período que el de la Península, y así se observa desde 1.° de Julio de 1864 en Cuba y Puerto Rico, porque en Filipinas han vuelto á hacerse los presupuestos por años civiles desde 1888. El sistema de contabilidad se completó con el decreto de 11 de Abril de 1865, que imponía al ministro de Ultramar la obligación de formar una cuenta general que comprendiera las de todas aquellas provincias y la de publicar mensualmente los estados de la recaudación y pagos que en ellas se realizasen.

Las disposiciones posteriores son tan numerosas y difíciles de coordinar, que sólo podremos referirnos á algunas de las principales.

No han dado resultado las diversas tentativas hechas para mejorar las condiciones de los funcionarios que se envían á Ultramar y que tanta culpa tienen del mal estado y deplorable gobierno de aquellas provincias. Todo lo conseguido para organizar allí los servicios administrativos se reducía al decreto de 2 de Octubre de 1884, que extendió á los empleados ultramarinos las prescripciones que rigen para los de la Península, á virtud de la

Digitized by Google

ley de 21 de Julio de 1876. Ahora, es decir, en 13 de Octubre de 1890, se ha promulgado un decreto-ley que regula el ingreco, el ascenso y los derechos y deberes todos del personal del ministerio de Ultramar en la Península y en los territorios sometidos á su gobierno, y sólo falta que sus disposiciones tengan mejor suerte que las anteriores y sean obedecidas. El procedimiento administrativo se rige en el ministerio y en las provincias de Ultramar por el decreto de 28 de Setiembre de 1888, reformado en 13 de Junio de 1890.

Un decreto de 28 de Setiembre de 1889 creó en el ministerio un negociado de lo contencioso, elevado á sección en 22 de Marzo de 1890, y un cuerpo de abogados del Estado en Ultramar, cuyo reglamento es de 31 de Enero de 1890, y en 25 de Octubre de 1889 se estableció una *Ordenación y Caja*, para centralizar los fondos de las provincias ultramarinas con que han de pagarse sus atenciones en la Península y para hacer el servicio del giro mutuo.

Lo más importante para nuestro objeto es el decreto de 12 de Setiembre de 1870, que establece el sistema á que han de sujetarse la administración económica y la contabilidad en las provincias de Ultramar. Hé aquí sus disposiciones capitales, completadas por la instrucción de 4 de Octubre siguiente y por varias leyes de presupuestos:

La administración y recaudación del haber del Tesoro en las provincias de Ultramar, así como el pago de todas las obligaciones, está á cargo del ministro del ramo y se efectúa por agentes del mismo, responsables y sujetos á rendición de cuentas. Los encargados de la gestión de la hacienda en cada provincia son: 1.°, los intendentes ó los funcionarios que desempeñen sus atribuciones; 2.°, los administradores de todas las rentas y ramos productivos del Tesoro; 3.°, los contadores de hacienda pública é interventores; 4.°, los tesoreros y depositarios. Los intendentes dependen directamente del ministro de Ultramar.

Digitized by Google

Los intendentes formarán el presupuesto anual de todos los gastos de su provincia respectiva y lo pasarán al ministerio acompañado del de ingresos, y detallados ambos por secciones, capítulos y artículos, ó sea por ramos, servicios y conceptos. El ministro de Ultramar redactará, con presencia de estos presupuestos, el general de las provincias ultramarinas, y lo presentará á las Cortes oportunamente á fin de que sea discutido y aprobado en la forma prescrita para el de la Península. Si por cualquier motivo las Cortes dejasen de autorizar algún año la ley de presupuestos de Ultramar, se considerará vigente la inmediata anterior. En caso de necesidad, los gobernadores generales deben solicitar del ministro la concesión de los créditos supletorios ó extraordinarios, y si la urgencia del servicio no permite esperar la aprobación superior, pueden abrirlos aquéllos, de acuerdo con el interventor general y previo informe de la junta de jefes, dando inmediatamente cuenta al ministerio. Con las mismas formalidades podrán los gobernadores acordar la trasferencia de los sobrantes de un artículo á otro, dentro del mismo capítulo [1].

Los intendentes acordarán mensualmente la distribución de fondos, y á ella han de sujetarse los pagos, salvo el caso de alguna obligación apremiante, en que la autoridad superior del punto en que ocurra puede mandar por escrito y bajo su responsabilidad, que se libre la cantidad necesaria para el servicio.

De todos los valores que constituyen el haber de la Hacienda, de la inversión que de ellos se haga y de las operaciones que realice el Tesoro, se rendirán cuentas al tribunal respectivo. Estas cuentas serán de cuatro clases: de rentas públicas, de gastos públicos, del Tesoro público y de presupuestos. La contaduría general de

---

[1] Reiteraron estas disposiciones los presupuestos de Cuba y Puerto Rico para 1890-91, y la real orden de 15 de Setiembre de 1890 dictó reglas minuciosas sobre el asunto.

Digitized by Google

cada provincia reunirá las cuentas parciales de los diversos ramos y formará la general que debe remitir á la sección de contabilidad del ministerio, donde se redactará la cuenta que comprenda toda la hacienda de Ultramar. El método de partida doble debe ser observado en todas las oficinas de cuenta y razón de las islas.

Los tribunales *territoriales* de cuentas se han creado y suprimido varias veces. El decreto de 26 de Octubre de 1888 quitó el de Filipinas, único que había ya entonces, y estableció en el del reino dos salas especiales, una para las cuentas de Cuba y Puerto Rico y otra para las de Filipinas y Fernando Póo.

La organización local de las provincias ultramarinas, antes exclusivamente militar, ha ido modificándose, aunque todavía conserva en general los rasgos de este carácter, sobre todo en Filipinas, con la reunión en una sola persona de la autoridad militar, política y económica. Ya hemos visto lo que hizo el decreto de 12 de Setiembre de 1870 para vigorizar la administración civil y dar independencia á la gestión de la Hacienda, y á eso mismo han tendido las numerosas mudanzas hechas posteriormenre en la organización de los diversos ramos del gobierno.

La isla de Cuba fué dividida en seis provincias por el decreto de 9 de Junio de 1878, y su administración económica consta de una intendencia, ordenación de pagos, intervención general, contaduría y tesorería centrales, administraciones centrales de aduanas, de impuestos y rentas y de rentas estancadas, administraciones principales en las provincias y algunas subalternas y especiales de aduanas.

En Puerto Rico la hacienda está á cargo de la intendencia, la intervención, una contaduría y una tesorería centrales, la administración central de contribuciones y rentas, las administraciones locales de aduanas y las colecturías de rentas.

Filipinas tiene también intendencia, intervención y

Digitized by Google

tesorería generales, administraciones centrales de impuestos, rentas y propiedades, de loterías y efectos timbrados y de aduanas, administraciones provinciales y subdelegados de hacienda.

En Fernando Póo gobierna el jefe de la estación naval, asesorado por una junta de autoridades que entiende en el mejoramiento de los impuestos ó arbitrios establecidos y en el planteamiento de los nuevos que convengan. Un oficial civil está encargado de la administración de caudales, y otro de la intervención; éstos rinden las cuentas de los ramos civiles, y son con el gobernador los claveros de la caja.

Veamos ahora cuáles son las condiciones económicas y el estado de la hacienda en nuestras provincias de Ultramar.

Cuba y *Puerto Rico*.—En la vida colonial de nuestras dos Antillas hay un primer período que es exclusivamente *minero*; pero agotados en muy pocos años los metales preciosos, comienza el desarrollo de la ganadería y de la agricultura, que da, como principales productos, en Cuba, el tabaco y la caña de azúcar; en Puerto Rico, la caña, el jengibre, y desde el siglo XVIII el tabaco, el café y el algodón. El Estado favoreció la producción del azúcar y subvencionó los *ingenios* [1]. El cultivo del tabaco es libre desde 1614; pero todas sus cosechas habían de remitirse á España, y el estanco, después de varias tentativas, se estableció para Cuba en 1761, no desapareciendo ya hasta 1817.

La prosperidad de las Antillas sólo data de los comienzos de este siglo; pero desde entonces creció rápidamente su natural desarrollo, merced al trastorno ocasionado en las demás colonias con la abolición de la esclavitud, que favoreció el valor y la salida de los productos antillanos. La primera contrariedad que halló aquel movimiento ascensional de la riqueza fué originada en 1834

---

[1] Labra.—*La abolición de la esclavitud*, págs. 343 y siguientes.

Digitized by Google

por la conducta de los Estados Unidos, que cerraron sus puertos y echaron mano de las represalias para combatir el sistema arancelario establecido en Cuba. Este mal fué, sin embargo, transitorio y tuvo compensación cuando algunos años más tarde Inglaterra, abandonando su antigua política comercial, abrió extenso mercado á los productos coloniales. La decadencia vino inevitablemente con la producción azucarera conseguida en Europa por medio del cultivo de la remolacha. Las Antillas necesitaban para sostener esa competencia, y resistir la crisis que depreciaba el más abundante y estimado de sus frutos, una amplia libertad de movimientos, un régimen económico liberal, un buen gobierno, y en vez de esto se hallaron atadas de pies y manos, oprimidas por ligaduras, cuyo daño no sintieron en los días de bonanza; el arancel de exportación cerraba la salida á su comercio; los derechos de importación, gravando fuertemente los artículos de subsistencia, los tejidos y todos los objetos manufacturados de Europa, dificultaban la vida y encarecían más y más el coste de la producción interior, y los vicios de la administración, agravados con la general penuria, crecían al mismo tiempo con la elevación de un presupuesto, ya antes excesivo, que había de cubrirse multiplicando las imposiciones indirectas. Tal situación mejoró por un instante cuando la guerra de los Estados Unidos paralizó su agricultura y obligó á aquel país á surtirse de los azúcares antillanos; mas luego cesó este alivio, y á los antiguos males se juntaron conmociones políticas y sociales, trastornos económicos y financieros, calamidades de toda especie, que se acumularon en brevísimo espacio. Cuba sufrió una guerra de diez años, el trastorno consiguiente á la abolición de la esclavitud, que se hizo sin indemnizar á los dueños, el curso forzoso de los billetes de Banco, las emisiones de deuda, el aumento de los tributos, la pérdida ó disminución de las cosechas; Puerto Rico tuvo también un cambio de instituciones políticas, la emancipación de los esclavos, la

Digitized by Google

crisis monetaria, la subida de las contribuciones, y padeció relativamente mayor quebranto por la falta de los capitales y del crédito que eran precisos para trasformar sus producciones. Por eso ambas provincias están hoy abatidas y postradas; Cuba más que su hermana, porque se resigna mejor con la pobreza el que nunca fué muy rico que aquel que se vió opulento. Quédale á Cuba el recurso del tabaco y tiene Puerto Rico el del café; pero por la falsificación y por otras causas no logran esos artículos colocación ni precios convenientes, y las dos Antillas han visto desvanecerse la esperanza que abrigaban de que con la apertura del istmo de Panamá había de fecundarlas muy pronto una gran corriente comercial.

Grave problema es el de conjurar tales desdichas; pero ya que hemos indicado sus causas, hemos de decir dos palabras también acerca de sus remedios. Á juicio nuestro, la reforma aduanera, la solución de la crisis monetaria y la disminución de los gastos públicos son las medidas de carácter político más urgentes y que más eficaces pudieran ser para aliviar la situación de las Antillas. La cuestión arancelaria, síntesis del régimen colonial, ha sido resuelta siempre en contra de las provincias ultramarinas, por la influencia de los intereses peninsulares; así, mientras que por una parte se elevaban los derechos de exportación para atender á las necesidades del Tesoro, por otra se acudía á recargar los de importación por medio de los derechos diferenciales, para asegurar á Cataluña el monopolio de su industria naviera y sus tejidos, para que Castilla surtiera exclusivamente aquellos mercados con sus harinas, y después, cuando Málaga se dedicó á plantar caña, consiguió también que se defendiera al azúcar peninsular contra la importación de los antillanos. Este inicuo sistema, que obligaba á las provincias de Ultramar á comprar caro lo que necesitan y á vender barato lo que producen, se ha modificado considerablemente con la declaración del cabotaje hecha en favor de su comercio y merced al convenio con los Esta-

Digitized by Google

dos Unidos en 1891, que ha abierto aquel mercado á los azúcares antillanos, pero el sistema del cabotaje es más bien perjudicial que favorable á las Antillas, porque no establece una verdadera reciprocidad, da lugar á grandes derechos diferenciales sobre el comercio extranjero, disminuye la renta de aduanas, dejando los presupuestos indotados, y exige el aumento de los impuestos interiores que dañan la exportación, y sobre todo, quedan allí todavía derechos de exportación que deben abolirse, y se cobran aquí, por uno ú otro concepto, elevados derechos de aduanas sobre los productos antillanos. En cuanto á la circulación monetaria, es preciso normalizarla en Cuba, apresurando la recogida de los billetes de curso forzoso, calamidad que abruma principalmente al comercio de la Habana y de Matanzas y en Puerto Rico, llevando allí la moneda nacional para que sustituya á la mejicana y de otros países, que circula con un valor nominal de 5 ¼ por 100 mayor que el efectivo. Y por último, hay que reducir á toda costa el presupuesto de las dos Antillas, para que el Tesoro pueda conllevar la baja de la renta de aduanas, consecuencia inmediata de las reformas que son indispensables. No acabaría el conflicto con la adopción de esas medidas; pero sus resultados darían los elementos que hacen falta para que aquellas comarcas puedan llevar á cabo la trasformación que pide su vida económica.

Muy semejante es también en lo que toca á la hacienda la historia de nuestras provincias de América. Cuba hasta 1809, y hasta 1814 Puerto Rico, cubrieron la mayor parte de los gastos de su administración con un *situado* de 1.365.536 pesos para la primera, y de 300.000 para la segunda, que recibían sobre las cajas de Méjico. La falta de este auxilio las obligó á vivir de sus recursos propios, y desde entonces comenzaron á multiplicarse en una y otra las imposiciones y los arbitrios.

Dividiéronse las rentas en Cuba en *marítimas* y *terrestres*. Las primeras consistían en los derechos de aduanas

Digitized by Google

y otros sobre la navegacion, como los de *registro, habilitación de bandera, farol del morro, ramos ajenos,* etc. Las terrestres eran muy numerosas: la *venta de terrenos realengos,* el *noveno del diezmo,* la *alcabala* al 6 por 100, la *composición de pulperías,* impuesto sobre las tiendas de comestibles y bebidas, *derechos de consumo* sobre el ganado y la sal, el *papel sellado* y la *lotería, bulas, espolios, anualidades* y *medias anatas eclesiásticas, lanzas, medias anatas seculares,* la *manda pía forzosa,* el monopolio de los *juegos de gallos,* la administración de *ramos ajenos* y otra porción de arbitrios menos productivos [1].

El presupuesto, que era de dos millones de pesos en los primeros años de este siglo, llegó á 12 millones en 1839, y desde 1835, la Península recibió sobrantes de aquel Tesoro y se hicieron algunos giros de importancia para atender á las necesidades de la guerra civil.

Aunque fué objeto de numerosas alteraciones, aquel informe sistema tributario se conservó hasta que el real decreto fecha 12 de Febrero de 1867 trató de establecerle sobre nuevas bases. Suprimió esta disposición el arancel de exportaciones y la mayor parte de los impuestos que antes existían, y los sustituyó por contribuciones directas sobre la propiedad y la industria; pero la reforma suscitó grandes oposiciones y hubo necesidad de rebajar las cuotas de los ingresos directos y de restablecer los derechos á la exportación. El presupuesto importaba ya entonces 25 millones de pesos.

La guerra encendida en Cuba aumentó considerablemente las necesidades del Estado y desquició el presupuesto [2]. El Banco de la Habana hizo para auxilir al Tesoro una emisión de 72 millones de pesos en billetes, que recibieron curso forzoso; en 1872 se autorizó una emisión de deuda del Tesoro por 60 millones de pesos; en

---

[1] Sagra.—*Historia económico-política y estadística de la Isla de Cuba.*

[2] Desde el presupuesto de 1873-74 hasta el de 1880-81, los gastos pasaron de 40 millones de pesos.

Digitized by Google

1876 se contrató un empréstito de 30 millones; en 1878 se llevó á cabo una nueva emisión de otros 25 millones; en 1880 se crearon 52 millones en billetes llamados hipotecarios, para recoger los anteriores empréstitos y enjugar deuda flotante; en 1882 se creó deuda amortizable al 3 por 100 para convertir los bonos del 1872 y las del personal y material anteriores á 1.° de Julio de 1878, así como otro papel llamado anualidades para objetos semejantes, ambos por la cantidad que fuera necesaria, y el peso de toda esta deuda, que iba enjugando los *déficits*, los ocasionaba por otra parte de un modo inevitable.

Recargáronse todos los impuestos, se estableció el descuento sobre los sueldos, se llevaron á Cuba con el presupuesto de 1880 la contribución de derechos reales, la de viajeros y mercancías y la de cédulas personales; pero nada bastaba y era al mismo tiempo necesario disminuir las cargas del país. Así lo hicieron ya el mismo presupuesto de 1880 y el de 1882-83 rebajando los derechos de exportación y los tipos de las contribuciones directas; pero hubo que decidirse á poner mano en el régimen arancelario, y la ley fecha 30 de Junio de 1882 declaró que desde 1.° de Julio siguiente se consideraría como de cabotaje el comercio de Cuba, Puerto Rico y Filipinas con los puertos de la Península, y se admitirían en ella libres de derechos los artículos de esa procedencia á excepción del tabaco, azúcar, aguardiente, cacao, chocolate y café, que debían pagar derechos reducibles por décimos en cada año hasta 1.° de Julio de 1892, en que serían abolidos totalmente. Quedaban, sin embargo, sujetos al pago del impuesto transitorio, creado por la ley de presupuestos de la Península para 1876-77, el azúcar, cacao, café y aguardiente, y á un tanto igual además el azúcar, el café y el cacao como impuesto municipal de consumos. Poco después la ley de 20 de Julio del mismo año modificó los aranceles de importación en las provincias de Ultramar, y dispuso que los derechos establecidos se rebajaran gradualmente hasta 1.°

Digitized by Google

de Julio de 1891, en que había de llegarse al cabotaje.

El presupuesto para 1883-84 hizo nuevas bajas en los impuestos y creó el de consumos sobre las bebidas espirituosas; pero la situación de Cuba era tan aflictiva que el Gobierno se creyó en el caso de pedir, y obtuvo de las Cortes, amplísimas facultades para reformar los presupuestos y la vida económica de la Grande Antilla. El resultado de tantas autorizaciones fué mucho menor de lo que prometían y había derecho á esperar de ellas. Hé aquí las medidas que fueron su consecuencia. Se trajeron al presupuesto de la Península obligaciones por valor de 2.606.000 pesetas, que antes se dedicaban por las Cajas de Cuba y Puerto Rico al pago de los gastos de Fernando Póo, de algunos consulados de América y de la mitad de la subvención satisfecha á la Compañía Trasatlántica por el servicio de vapores correos. Se redujo al 5 por 100 el recargo de los derechos de exportación y se bajaron especialmente los del azúcar, admitiendo el abono de un 50 por 100 de su importe en billetes del Banco por todo su valor nominal. Se condonó á los deudores por contribuciones directas el 50 por 100 de sus débitos anteriores al 1.° de Julio de 1882 y se les admitió el abono de lo restante en los billetes de curso forzoso, con tal que hicieran efectivos los pagos en el término de un año. Se suprimió el derecho que pagaban á su introducción en Cuba los vinos ordinarios de la Península y se determinó la tarifa para el impuesto sobre las bebidas por decreto de 14 de Agosto. Se destinaron 100.000 pesos mensuales á la amortización de los billetes del Banco y se los declaró admisibles en pago de los bienes del Estado, con ciertas limitaciones. Y, por último, se concedió franquicia del derecho arancelario á los azúcares de Cuba y Puerto Rico conducidos directamente á la Península en bandera nacional, aunque manteniéndose respecto de ellos el impuesto transitorio y el de consumos.

No hizo alteraciones de importancia el presupuesto de 1885; pero en 1886 un decreto de 28 de Enero rebajó los

Digitized by Google

derechos de importación en Cuba para las harinas y trigos conducidos en bandera nacional, otro decreto de 5 de Febrero modificó, extendiéndola, la legislación del timbre, y, por último, en 10 de Mayo se hizo una emisión de *billetes hipotecarios* de la isla de Cuba por valor de 620 millones de pesetas con el interés de 6 por 100. Prorrogado, merced á esta operación, el vencimiento de las antiguas deudas, pudo disminuirse la cantidad destinada á las amortizaciones, y hechas otras bajas en los gastos, el presupuesto descendió de 31 millones de pesos á 26.

Continuaron los *déficits* con los presupuestos de 1888 y 1890 apesar de que se hicieron algunas reformas en los impuestos de que hemos de hablar después, porque en su mayor parte se encuentran vigentes, y tampoco llegaron á resolverse en ese tiempo las dos cuestiones que tanto interesan á la isla de Cuba y que consisten en la conversión de su deuda y en la recogida de los billetes del Banco, llamados de guerra.

La ley de 29 de Junio de 1888, que aprobó el presupuesto para 1888-89, autorizaba ya al Gobierno para suspender la amortización de la deuda cuando su valor excediese del nominal y para convertir los billetes hipotecarios de 1886, siempre de acuerdo con los acreedores, y la ley fecha 18 de Junio de 1890, que es la de presupuestos en 1890-91, ordenaba la conversión de las deudas de 1882 y 1886 por otra nueva de interés menor. Á virtud de este mandato se decretó en 27 de Setiembre de 1890 una emisión de 875 millones de pesetas en billetes hipotecarios de la isla de Cuba con el 5 por 100 de interés y la amortización en cincuenta años, y se colocaron desde luego 340.000 billetes por valor de 170 millones, que se destinaban á pagar deuda flotante y recoger billetes de guerra; pero la conversión quedó en suspenso y la mayor parte de los fondos que dió esa negociación están sin aplicar en la Caja del Banco de España, y el Tesoro de Cuba pagando sus intereses.

En cuanto á la recogida de los billetes de guerra, la

Digitized by Google

ley de 5 de Agosto de 1886 autorizó al ministro de Ultramar para invertir 600.000 pesos anuales en la amortización de los mayores de 10 pesos y para sustituir por moneda de plata los pequeños; el presupuesto de 1888 facultó al Gobierno para emitir deudas cuyos intereses y amortización no excedieran de los 600.000, aplicando su producto á recoger billetes al 50 por 100 de su valor nominal; la ley de 18 de Junio de 1890 dispuso la conversión de los billetes en otros al 50 por 100 de su valor nominal, que debían ser recibidos en todos los pagos sin otra excepción que los derechos de aduanas, y recogidos en el término de cinco años; el decreto de 12 de Agosto de 1891 ordenó la recogida inmediata de los billetes menores de 5 pesos, y otro decreto fecha 10 de Diciembre de 1891 ha suspendido esa operación. Continúan, pues, circulando 34 millones en billetes de los 72 que se emitieron.

El presupuesto para 1891-92 es el mismo del año anterior, prorrogado en 16 de Julio de 1891 y modificado por los decretos de 7 de Agosto y 31 de Diciembre siguientes, que hicieron en los gastos una rebaja de 1.258.049 pesos. Hé aquí el resumen por secciones:

		Pesos.
Sección 1.ª	Obligaciones generales.....	10.429.937
» 2.ª	Gracia y Justicia.....	947.074
» 3.ª	Guerra.....	6.229.427
» 4.ª	Hacienda.....	603.930
» 5.ª	Marina.....	1.258.628
» 6.ª	Gobernación.....	3.867.703
» 7.ª	Fomento.....	852.061
	Total..... ...	24.188.761

La reducción de los gastos se ha obtenido suprimiendo las direcciones generales de administración civil y de hacienda y la inspección de este ramo, que pasan á las secciones del Gobierno general, las inspecciones de obras públicas, de montes y de minas, los institutos de Pinar del Río y Santa Clara, la escuela de veterinaria y otros varios servicios de Fomento, las audiencias de Pinar del

Digitized by Google

Río y Matanzas y algunos ramos de beneficencia. En Guerra no se ha hecho baja alguna y en Marina sólo se han disminuído 40.000 pesos. Por otra parte, y atendiendo á la fecha en que se hicieron esas bajas, no podrán realizarse íntegramente.

Aunque, en efecto, se redujera á 24 millones de pesos el presupuesto de gastos, todavía sería ruinoso para una población de millón y medio de habitantes, cuya riqueza, muy mermada ya, atraviesa además por hondas crisis. Las principales partidas que figuran en la sección de *Obligaciones generales* son las siguientes: 175.000 pesos para gastos del ministerio y Tribunal de Cuentas, 1.823.994 que importan las clases pasivas y 8.575.958 que se consignan para atenciones de la deuda. En todas las secciones, con arreglo á una de tantas prácticas viciosas como se observan en la contabilidad de Ultramar, se rebaja el importe del descuento de 10 por 100 sobre los sueldos y por eso no figura entre los ingresos este concepto. Aparecen también disminuídos los gastos, porque algunos de Hacienda se incluyen en el presupuesto de ingresos como bajas de las contribuciones y rentas. Las obligaciones *sin crédito legislativo* en el presupuesto de 1890 importaban 48.000 pesos. Es de notar, por último, que los gastos de la deuda son el 34 por 100 de los totales, que las atenciones de Guerra y Marina absorben un 33 por 100, que las de Gracia y Justicia no llegan al 4 y que para todos los ramos de Fomento no hay más que un 3 por 100.

El presupuesto de ingresos es como sigue:

		Pesos.
Sección 1.ª	Contribuciones é impuestos...	5.818.600
» 2.ª	Aduanas.....	14.971.300
» 3.ª	Rentas estancadas..... .	1.608.900
» 4.ª	Loterías.....	3.104.026
» 5.ª	Bienes del Estado..... ...	185.050
» 6.ª	Ingresos eventuales.	127.500
	Total.....	25.815 376

Digitized by Google

La contribución territorial grava al 16 por 100 la propiedad urbana y al 2 por 100 la rústica, con otro 2 por 100 que paga el colono en caso de arrendamiento y rinde por ambos conceptos 2.410.000 pesos; los ayuntamientos pueden recargarla hasta el 100 por 100 en la propiedad rústica y hasta el 18 en la urbana. El subsidio industrial, que también pueden recargar los municipios en 25 por 100, se acomoda al reglamento de 15 de Marzo de 1884, y el presupuesto de 1890 creó un *impuesto industrial* de 10 y 5 centavos por cada 100 kilos de azúcar, según su clase, cuyo reglamento se dictó en 6 de Diciembre del mismo año; todos los productos de la contribución industrial se fijan en 1.360.000 pesos. El impuesto sobre las bebidas da 1.200.000 pesos, el de derechos reales se presupone en 70.500 y el 10 por 100 sobre tarifas de viajeros tiene un ingreso de 253.000. En las aduanas se cobran los derechos marcados en el arancel de 1882 con el recargo transitorio de 20 por 100 sobre la importación; las ordenanzas son de 17 de Diciembre de 1880. Las rentas estancadas se reducen al timbre, y en ellas se incluyen las cédulas personales, sujetas á la tarifa que inserta el presupuesto de 1890-91, que producen 150.000 pesos y pueden ser recargadas en un 50 por 100 de parte de los municipios y con otro tanto igual por las diputaciones. Las loterías dan lugar á 35 sorteos y el beneficio del Tesoro es en ellos de 25 por 100. El producto de los bienes del Estado se obtiene principalmente por censos y ventas de los bienes de regulares [1]. El impuesto de consumo de ganado se cedió á los ayuntamientos, porque éstos no consiguieron organizar una contribución general sobre los consumos que se les había autorizado.

Estos ingresos no alcanzarán á cubrir el importe de los gastos, apesar de su rebaja, por el gran descenso en

---

[1] La Real orden de 28 de Marzo de 1889 excita al gobernador de Cuba para que se cumplan las disposiciones desamortizadoras de 1862, 1864, 1884, 1886 y 1887.

Digitized by Google

que está la renta de aduanas, y el *déficit* de 1891-92 irá á sumarse con los descubiertos anteriores. La hacienda de la isla de Cuba viene sosteniéndose á merced de continuas emisiones y de los auxilios que le presta el Tesoro de la Península.

No es mucho más satisfactorio el estado que tiene en Puerto Rico. Conocióse allí desde 1814 un impuesto llamado de *subsidio*, que se cobraba por encabezamiento y caía sobre las rentas, y existían también el *derecho de tierras*, canon que pagaba la propiedad rústica, la *alcabala*, *papel sellado*, *lotería* y la mayor parte de los arbitrios establecidos en Cuba. La renta de aduanas se creó posteriormente y exigía también derechos de importación y exportación. Hasta 1830 el presupuesto de la isla no alcanzó á un millón de pesos, y siempre hizo algunas remesas á la Península ó satisfizo los giros del Tesoro.

La reforma tributaria que hizo en Cuba el decreto de 12 de Febrero de 1867 debió haberse aplicado desde luego en Puerto Rico; mas las calamidades que la isla sufrió poco después á consecuencia de terremotos, huracanes é inundaciones, aplazaron la modificación de su sistema de hacienda hasta 1868 en que se llevó á cabo por el decreto de 13 de Mayo. Las desdichas, á que hemos aludido, dieron motivo para que en 10 de Diciembre de 1867 se declarasen libres de derechos á su entrada en Puerto Rico todas las sustancias alimenticias, así como los abonos y máquinas aplicables á la agricultura ó la industria; la reforma de 1868 no sólo mantuvo esas franquicias, sino que suprimió además las contribuciones llamadas: *Derecho de tierras*, *Culto y clero*, *Primicias* y *Juegos arrendables*, los arbitrios sobre las carnes vacuna y de cerda y sobre la venta del ron y los conocidos con los nombres de locales y de acueducto que afectaban al comercio, reemplazándolos todos con la elevación al 6 del impuesto de subsidio, que se pagaba antes al 5 por 100 sobre las rentas.

No dió este plan los frutos que de él se aguardaban

Digitized by Google

por error de los cálculos que le sirvieron de fundamento, por la situación económica de la isla y por el atraso de su Tesoro á consecuencia de los grandes anticipos que hubo de hacer para la guerra de Santo Domingo. Volvieron, pues, con el decreto de 30 de Abril de 1869, casi todos los derechos de importación; el subsidio se dividió en dos ramas: una de la contribución *territorial* calculada al 5 por 100, y otra de la *industrial* y de *comercio*, y se creó, aunque con el carácter de transitorio, el impuesto sobre las exportaciones. El presupuesto para 1870-71 suprimió la renta de *loterías*, estableció los derechos sobre las traslaciones de dominio y el timbre del Estado, refundió los impuestos de navegación en uno que se llamó de descarga, sancionó las bases para la reforma arancelaria y creó billetes del Tesoro para satisfacer sus descubiertos, que afortunadamente pudieron enjugarse sin apelar á ese recurso con el *superávit* alcanzado en años posteriores.

Implantáronse también en Puerto Rico el descuento de sueldos, las cédulas personales y los recargos arancelarios, abandonándose en cambio por el presupuesto de 1874-75 la idea de exigir el timbre y el derecho de registro, que no habían llegado á plantearse.

La ley fecha 22 de Marzo de 1873, al abolir *para siempre* la esclavitud en aquella isla, fijó en 7 millones de pesos la indemnización que había de abonarse á los poseedores de esclavos, y para cumplir ese propósito, el decreto de 12 de Junio de 1875 autorizó, y la Real orden de 19 de Julio siguiente llevó á cabo, la emisión de 70.000 *billetes del Tesoro* de á 100 pesos cada uno, con interés de 6 por 100 y amortizables en diez y seis años.

Esta carga, que importaba 700.000 pesos anuales, y el haber pasado al Tesoro las asignaciones del clero, que venían satisfaciendo los ayuntamientos, desnivelaron el presupuesto, que hubo de reforzarse en el ejercicio de 1877-78 con diferentes arbitrios. Aumentados esos

Digitized by Google

gravámenes, á excepción de los derechos de aduanas que tuvieron rebaja por la ley de 22 de Junio de 1880, en un 50 por 100 para las exportaciones, buscó esta disposición el equilibrio del presupuesto, autorizando al Gobierno para convertir los billetes del Tesoro en deuda amortizable á más largo plazo; pero la autorización, que viene repitiéndose en todos los presupuestos, no ha tenido hasta ahora efecto alguno.

Ya hemos visto al hablar de Cuba cuáles fueron las consecuencias de la ley de 30 de Junio de 1882, llamada de relaciones comerciales entre la Península y las provincias ultramarinas. Los presupuestos de 1882 y 1883 no hicieron innovaciones de interés.

La ley de 1884 y sus famosas autorizaciones fueron tan estériles para Puerto Rico como lo habían sido en Cuba; la franquicia otorgada á la importación de azúcares puertorriqueños en la Península, la suspensión del derecho de entrada en la isla para los vinos ordinarios españoles y una insignificante reducción de gastos, tales son las únicas consecuencias que produjeron.

La ley fecha 24 de Junio de 1885, al fijar el presupuesto para 1885-86, estableció en Puerto Rico el impuesto de derechos reales, tal como rige en la Península, aunque sólo por el 50 por 100 de la tarifa vigente; creó el impuesto de consumos, que ha de cobrarse en las aduanas, sobre las bebidas espirituosas, y sometió la riqueza minera al pago del canon de superficie con arreglo al decreto de 15 de Enero de 1877. Recomendaba la ley que se llevase á cabo la desamortización civil y eclesiástica, sin ejecutar en la isla, y que sus rendimientos se destinaran al pago de las deudas antiguas del Tesoro, y previno que se abonasen también los intereses y billetes de la indemnización no satisfechos á sus vencimientos.

En 1887 se creó el *Banco Español* de Puerto Rico, y en 1888 no se hizo más que recargar el impuesto de las bebidas.

Digitized by Google

El presupuesto para 1891-92 es el mismo de 1890, que continúa en vigor por el decreto de 16 de Julio de 1891 y ha sido reformado por otro de 17 de Agosto siguiente; hélo aquí resumido por secciones:

GASTOS	Pesos.
Sección 1.ª—Obligaciones generales....	611.451,72
» 2.ª—Gracia y Justicia.....	355.787,57
» 3.ª—Guerra.....	1.048.638,30
» 4.ª—Hacienda.....	226.197,59
» 5.ª—Marina.....	123.324,20
» 6.ª—Gobernación	732.032,93
» 7.ª—Fomento.....	532.616,35
TOTAL.....	3.630.048,66

Importan los gastos correspondientes al ministerio de Ultramar 66.474 pesos, las clases pasivas 354.000, y para la deuda se consignan únicamente 231.500, cuando sus obligaciones importan tres veces más.

Comparados los diversos conceptos, encontramos este resultado: los gastos de Guerra y Marina representan cerca del 29 por 100; Fomento, ahora muy favorablemente dotado, llega al 14, y el ramo de la justicia queda en el 9 por 100. Las obligaciones sin crédito ó contraídas fuera del presupuesto ascienden á 121.673 pesos.

Los ingresos son como sigue:

	Pesos.
Sección 1.ª—Contribuciones é impuestos...	757.400
» 2.ª—Aduanas.....	2.466.000
» 3.ª—Rentas estancadas.....	249.900
» 4.ª—Bienes del Estado.....	31.800
» 5.ª—Ingresos eventuales.....	178.000
TOTAL..... ..	3.683.100

Corresponden á la contribución territorial 368.000 pesos; á la industrial, 160.000; á los derechos reales, 76.000; al impuesto de minas por canon de superficie y 1 por 100 de los productos, 400; á los derechos de consumos sobre las bebidas, 153.000; á las aduanas, 2.466.000; á las rentas estancadas, incluyendo las cédulas personales y las

Digitized by Google

bulas, 249.900, y á los bienes del Estado, 4.400 por rentas y 27.400 por ventas de bienes desamortizados. El presupuesto vigente se limita á subir hasta el 10 por 100 el recargo sobre los derechos de importación y á autorizar para los ayuntamientos un 25 por 100 sobre el impuesto de consumos. Luego procura atender á las deudas antiguas y á los billetes del Tesoro por medio de compensaciones ya antes admitidas, y contiene, por último, las autorizaciones, que han llegado á ser como de rúbrica en estos presupuestos, para hacer economías, convertir la deuda y llevar á la isla monedas españolas.

Filipinas.—Por la extensión inmensa del territorio que comprende, por la cuantía de su población, que pasa de los ocho millones de habitantes, por la riqueza de sus producciones y por el activo comercio que sostiene con China y el Japón, el archipiélago filipino es joya de gran valer y una provincia digna de mayor atención y más cuidado de los que á la metrópoli merece. La escasa cultura y el desarrollo económico, también pequeño, que allí se han conseguido, más bien se deben á los extranjeros que no á la acción de los españoles y su gobierno.

La administración de Filipinas recibió hasta principios de este siglo, para atender á sus gastos, 250.000 pesos anuales del virreinato de Méjico, del cual se la consideraba dependiente [1].

La base del sistema de impuestos establecido allí era y ha seguido siendo hasta hace poco tiempo *el tributo* ó capitación, exigida primero en especie y luego en dinero, con tipos diferentes para los indios, los mestizos y los chinos. En 1764 se estableció el estanco del vino de coco y nipa, abolido en 1861, y en 1782 el del tabaco, de cuya supresión luego hablaremos. Conociéronse también desde el siglo pasado los derechos de almojarifazgo ó aduana,

---

[1] Así lo dicen Bowring y su traductor, en el libro titulado *Una visita á las islas Filipinas.*—Pita Pizarro afirma, sin embargo, que el *situado* procedía del Perú.

Digitized by Google

que sufrieron muchas alternativas y fueron especialmente organizados en 1837. Había además la renta de la *bonga* ó *buyo*, la de *gallos*, los *diezmos prediales* exigidos por singular privilegio á las propiedades rústicas de los europeos, y los llamados *ramos subalternos*, que comprendían los productos de las *bulas*, *naipes*, *papel sellado* y *pólvora*.

El numerario que había en el país era todo de las repúblicas americanas, y para normalizar la circulación, objeto de grandes agios, se creó en 1860 una casa de moneda, que ha suprimido el presupuesto de 1890. En 1852 se organizó también el Banco Español Filipino, autorizado tres años después para emitir billetes al portador. El presupuesto subía ya en 1859 á 10 millones de pesos.

Las reformas de alguna importancia hechas en la hacienda de Filipinas son de fecha muy reciente. El real decreto de 14 de Junio de 1878, lamentando los apuros de aquel Tesoro, el atraso de su sistema tributario, que gravaba á las clases más necesitadas y mantenía las distinciones de razas, y el desorden consiguiente á la falta de presupuestos sentida por espacio de *ocho años*, quiso corregir algunos de esos males, creando una contribución directa del 5 por 100 sobre las utilidades de la propiedad urbana y otra de patentes sobre la industria y las profesiones. Los sometidos á cuotas determinadas de estos impuestos quedaban libres del pago del tributo y de las prestaciones personales.

Más trascendental fué la modificación introducida en el régimen económico de Filipinas por el decreto de 25 de Junio de 1881, que suprimió el estanco del tabaco, y hemos de copiar los términos con que se hace en el preámbulo de aquella disposición un juicio muy exacto del sistema abandonado. «Exigir—dice—al indio su trabajo; obligarle á la siembra de un número determinado de plantas de tabaco; amenazarle y constreñirle para que no abandone un instante los solícitos cuidados del culti-

Digitized by Google

vo, y cuando llega el momento de recoger el fruto de sus tareas, presentarse la Administración á hacer agosto de afanes ajenos, entregando en pago y como precio una suma que rara vez llega á representar el 20 por 100 del valor real de la cosecha en el mercado, es una injusticia que, si por mucho tiempo ha existido, no puede sin grandes riesgos perpetuarse.» Con el objeto de cubrir el *déficit* ocasionado por la reforma, se autorizó la imposición de un derecho hasta de 10 por 100 sobre el tabaco exportado, y se estableció una contribución en especie de este artículo, para remitir á la Península la cantidad consignada en su presupuesto, si bien tal arbitrio se suprimió en 2 de Diciembre del mismo año, dejando á cargo del presupuesto de la isla la compra del tabaco necesario para el surtido de las fábricas peninsulares, y desde 1885 Filipinas cesó en el envío de esos tabacos, que eran el único provecho financiero que España obtenía de sus colonias.

El presupuesto sancionado por decreto de 28 de Noviembre de 1882 autorizó al Gobierno para verificar una operación de crédito, que llevara á más largo vencimiento el reembolso de las imposiciones voluntarias en la Caja de depósitos, cuyo importe de 4 millones y medio próximamente tenía invertido el Tesoro.

El real decreto de 19 de Enero de 1883 tendió á favorecer la venta de los baldíos del Estado, [1] y otros dos, fecha 12 de Julio, intrudujeron beneficiosas alteraciones en la prestación personal. Quedó reducida á quince días la obligación que antes existía de concurrir á los trabajos públicos por término de cuarenta, y desapareció la redención por dinero—las *fallas*—aunque admitiéndose la sustitución. La obligación alcanza á todos los domiciliados sin distinción, y sólo se exceptúan las clases oficiales y los que paguen de 3 pesos en adelante por cé-

[1] Con el mismo objeto se han dictado el decreto de 31 de Agosto y la instrucción de 20 de Octubre de 1888.

Digitized by Google

dula personal. Ordinariamente la prestación ha de aplicarse á los servicios de utilidad común en cada pueblo.

Después el decreto de 6 de Marzo de 1884 sustituyó con el impuesto de cédulas personales el antiguo *tributo* de naturales y mestizos, y los arbitrios á él anejos para las cajas de comunidad, la limosna del *Sanctorum*, pagada por el culto y otros semejantes. Los chinos y los *infieles remontados* son los únicos que continúan sometidos á legislación especial.

La perturbación consiguiente á esas reformas y las otras que se han hecho posteriormente, para separar en el archipiélago las funciones judiciales de las civiles, poniendo á cargo de gobernadores las provincias antes regidas por los alcaldes mayores, para mejorar considerablemente el servicio de comunicaciones postales y telegráficas, la instrucción pública y algunos otros ramos, y para atender á las islas Carolinas, dieron motivo á un aumento de los gastos, que sólo en parte ha logrado compensarse con las economías hechas en ellos.

En 1885-86 pasaron de once millones y medio de pesos y el presupuesto de 1890 los redujo á once millones á la vez que hacía algunas modificaciones interesantes en los ingresos, porque recargó las cédulas en sustitución del impuesto provincial, suprimió los diezmos prediales, el 20 por 100 de propios y el 10 de arbitrios sobre los fondos locales y dejó como recurso municipal el juego de los gallos, que venía explotando el Estado.

El presupuesto para 1891, aprobado por decreto de 23 de Diciembre de 1892, es como sigue:

Digitized by Google

GASTOS	Pesos.
Sección 1.ª—Obligaciones generales....	1.330.073 [1]
» 2.ª—Estado	60.950
» 3.ª—Gracia y Justicia.....	1.215.007.24
» 4.ª—Guerra.....	3.393.148.79
» 5.ª—Hacienda.....	761.076,62
» 6.ª—Marina.....	1.837.730,27
» 7.ª—Gobernación.....	2.076.096,43
» 8.ª—Fomento.....	639.417,79
TOTAL.....	11.336.500,52

Son de notar en la sección primera 164.673 pesos para gastos del ministerio y examen de las cuentas, 77.272 para atenciones de Fernando Póo, 854.520 que importan los haberes pasivos y 273.000 consignados por intereses de la Caja de depósitos y amortización de la deuda del Tesoro. Los gastos de Guerra y Marina suben aquí al 47 por 100, los haberes pasivos á más del 7, Gracia y Justicia invierte un 9, y Fomento no llega al 6 por 100. Las obligaciones *sin crédito legislativo* ascienden á 666.193 pesos [2].

Véase ahora el resumen de los ingresos:

	Pesos.
Capitulo 1.º—Contribuciones directas....	6.006.309,69
» 2.º—Idem indirectas. Aduanas....	3.285.000
» 3.º—Rentas estancadas.....	989.130
» 4.º—Loterías.....	719.000
» 5.º—Bienes del Estado.....	122.362
» 6.º—Ingresos eventuales.....	81.900
TOTAL.....	11.203.701,69

El impuesto territorial limitado á la propiedad urbana sólo rinde 120.864 y su reglamento es del 2 de Noviembre de 1889; la contribución industrial se rige por las disposiciones de 19 de Junio de 1890 y se calcula

[1] El decreto fecha 23 de Agosto de 1891, en armonía con la reforma hecha en los presupuestos de Cuba y Puerto Rico, bajó 6.320 pesos en los gastos correspondientes al Ministerio de Ultramar.

[2] Los presupuestos locales de Filipinas importan, los de las provincias 1.206.290, y los municipales 1.811.268.

Digitized by Google

en 1.470.000 pesos; el impuesto de cédulas ha sido reformado por decreto de 12 de Diciembre de 1890, y da 3.980.927 pesos incluyendo el recargo de 50 por 100 para fondos locales, la capitación de chinos, cobrada también por medio de cédulas, según reglamento de 13 de Febrero de 1890, produce 422.018 y se restablece en este presupuesto el impuesto de reconocimiento de vasallaje de remontados é infieles, con un ingreso de 12.500 pesos.

El arancel de aduanas, que deroga el de 1870, es de 7 de Enero de 1891 y se inspira en un sentido marcadamente proteccionista; sus bases son: derecho único de entrada, franquicia para los productos españoles con bandera nacional é impuesto de carga para sustituir al de exportación. Las ordenanzas del ramo llevan esa misma fecha y están tomadas con ligeras variantes de las que rigen en la Península.

La renta del *anfión* ó sea la *contrata de los fumaderos de opio,* produce 460.000 pesos, y el timbre 529.130. Los bienes del Estado rinden 94.794 y las ventas se calculan en 27.568. En Filipinas no ha habido desamortización hecha por el Estado; y lejos de esto, una real orden del 14 de Diciembre de 1890 ha derogado las disposiciones de 1834 y 1849, que prohibían al clero secular y regular enajenar sus bienes sin licencia real.

El Tesoro de Filipinas tiene un descubierto de 6 millones de pesos y los presupuestos continúan saldándose con grandes *déficits;* su recurso es la Caja de depósitos á la que debe otros 8 millones; pero esa institución, que fomenta el desorden de la hacienda, es al mismo tiempo una continua amenaza de graves complicaciones.

Los presupuestos de Filipinas se presentaron algunas veces á las Cortes, aunque no llegaron nunca á discutirse en ellas; pero luego se abandonó esa conducta, y un ministro del partido conservador declaró en el Congreso que no creía oportuno alterar la práctica establecida, en cuya virtud el rey asume todos los poderes res-

Digitized by Google

pecto del archipiélago de Filipinas, sin excepción de lo que se refiere á la hacienda. Sin embargo, el preámbulo del presupuesto vigente comienza de este modo: «Con arreglo á los principios de nuestro régimen constitucional, indudable es que el presupuesto de las islas Filipinas debiera ser sometido á la deliberación y al voto de las Cortes...» Ya hemos dicho antes lo que pensamos acerca de este punto; pero hemos de añadir ahora, que entre los gastos de Filipinas se consignan, una parte de la dotación que invierte en la Península el Ministerio de Ultramar y algunas obligaciones del de Estado, que son de carácter general, y respecto de tales gastos no puede caber duda de que la Constitución está infringida.

Fernando Póo.—Desde 1851 se hicieron grandes esfuerzos para dar vida á nuestras posesiones del Golfo de Guinea: pero al cabo de veinte años, y después de haber sacrificado cinco millones de pesos con tal objeto, un documento oficial declaraba que «no existía allí un metro de carretera, ni un puente sólido, ni apenas un edificio de mampostería, ni un pueblo nuevamente creado, ni un indígena ó *bubí*, conquistado para la civilización española» [1]. Abandonóse, en vista de tal resultado, toda idea de colonización, y la acción del Estado se ha reducido por muchos años á mantener su autoridad en los puntos donde ha llegado á establecerse, respetando los usos y costumbres de los habitantes y dejando el desarrollo de cualquiera otra empresa á la iniciativa particular, favorecida con la completa libertad de comercio, la exención de gravámenes fiscales y la defensa de los intereses que allí pudieran crearse.

Posteriormente se ha reanimado algún tanto la vida de la colonia; se han hecho en ella obras y edificios y desde 1884 numerosas concesiones de terrenos para el cultivo. Además de esto, el creciente interés que inspira todo lo que se refiere á la acción de Europa sobre el

[1] Preámbulo del real decreto de 19 de Diciembre de 1869.

Digitized by Google

África y la competencia que allí mantenemos con los franceses respecto de las tierras vecinas del continente, han hecho crecer de un modo considerable la importancia de nuestras islas, y han dado motivo para el aumento de las fuerzas navales y de las misiones religiosas.

En 1885 se creó un subgobierno en la isla de Elobey Chico, y el decreto de 17 de Febrero de 1888 con el de 9 de Setiembre de 1891, que aprobó el presupuesto vigente, forman la legislación que rige en nuestras posesiones del Golfo de Guinea.

Hay tres *Consejos vecinales* establecidos en Santa Isabel, San Carlos y la Concepción. Estos consejos recaudan los productos de la venta de tierras y solares y los arbitrios sobre la carga y descarga, los combustibles, la venta de géneros y los demás que puedan establecerse. La tercera parte de esos productos queda como recurso local, otra tercera se dedica al fomento de la enseñanza y el resto ingresa en los fondos de la colonia.

El presupuesto de gastos, que llegó á bajar hasta 73.000 pesos en 1880, es para 1891-92 de 329.102, y de ellos 8.550 se destinan al Ministerio de Ultramar y examen de cuentas, 176.440 á la estación naval y 40.700 para el sostenimiento de las misiones.

Los ingresos se obtienen con el impuesto de un peso sobre cada trabajador contratado, que ha instituído el presupuesto corriente, con la tercera parte de los arbitrios locales, aumentados ahora por medio de una contribución de 20 céntimos por hectárea sobre las tierras, que han disfrutado ya tres años la exención de los tributos y con el remanente de los presupuestos anteriores. El total de estos recursos deja un *déficit* de 227.273 pesos, que se cubre mediante la consignación de 150.000 en el presupuesto de la Península y de 77.273, que se toman del de Filipinas, porque á virtud de la ley fecha 25 de Julio de 1884 ambas vienen obligadas á sostener, en la proporción del 56 y el 34 por 100 respectivamente, los gastos de las posesiones del Golfo de Guinea.

Digitized by Google

II

La hacienda de las provincias y municipios.

La tradición de nuestras libertades locales, borrada por largos siglos de absolutismo, no ha conseguido prevalecer tadavía dentro de los modernos sistemas de gobierno.

El aspecto privado de la comunidad municipal se manifiesta principalmente, dice Ahrens, en la esfera de sus bienes, cuya libre disposición debe serle reconocida por títulos iguales que á los particulares [1]. Y, sin embargo, las leyes españolas de más amplio sentido, dictadas en la época constitucional, han desconocido la independencia y la vida propia de las corporaciones locales en el orden económico. Lo mismo la Constitución de 1812, que las leyes de 2 de Marzo de 1823, 5 de Julio de 1856 y 20 de Agosto de 1870, respecto de los ayuntamientos, que las de 20 de Setiembre de 1865 y 20 de Agosto de 1870, por lo que hace á las provincias, imponen á las corporaciones locales *gastos obligatorios*, y señalan límites reducidos á la formación y manejo de su hacienda.

Las leyes desamortizadoras, por otra parte, declararon en venta los bienes de las provincias y municipios, incluyéndolos entre los de *corporaciones civiles*, mandados enajenar. Exceptuáronse únicamente los destinados al servicio público, los terrenos de aprovechamiento co-

---

[1] *Enciclopedia Jurídica.*

Digitized by Google

mún y una dehesa dedicada al pasto de ganado de labor en cada pueblo, si no la hubiere ya entre los bienes de aprovechamiento general; y el Estado se declaró además dueño del 20 por 100 del capital que produjese la enajenación de las propiedades de los pueblos. Á virtud de la ley de 1.º de Mayo de 1855, las provincias y los ayuntamientos no pueden poseer otros predios rústicos y urbanos que los comprendidos en esas excepciones, y todos los que adquieran por donación ó legado serán vendidos inmediatamente, y su valor convertido en inscripciones intransferibles de la deuda pública á favor de las corporaciones, en cantidad igual al 80 por 100 de los precios que se hayan obtenido.

La Constitución de 1876 previene que la organización y atribuciones de las diputaciones y ayuntamientos han de ajustarse á los principios siguientes: Primero, gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia ó del pueblo por las respectivas corporaciones; segundo, publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas; tercero, intervención del rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones, en perjuicio de los intereses generales, y cuarto, determinación de sus facultades en materia de impuestos, á fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado.

Estas bases se hallan hoy desenvueltas para las provincias en la ley de 29 de Agosto de 1882; y por lo que hace á los municipios, en la de 2 de Octubre de 1877.

La ley provincial establece que las diputaciones no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se les señalen, y luego pone especialmente á su cargo: la creación y conservación de los servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales; la administración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al presupuesto aprobado; la custodia

Digitized by Google

y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la provincia ó establecimientos que de ella dependan, y el nombramiento y separación, con arreglo á las leyes especiales, de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos provinciales.

Las diputaciones están obligadas á dedicar anualmente en proporción con los recursos de la provincia, las cantidades necesarias para atender á los servicios siguientes: 1.° Personal y material de las oficinas y dependencias provinciales y establecimientos de beneficencia, sanidad é instrucción pública. 2.° Conservación y administración de las fincas de la provincia. 3.° Construcción, conservación y administración de las obras públicas. 4.° Suscrición á la *Gaceta de Madrid* y *Colección legislativa*. 5.° Fondo de imprevistos y calamidades públicas. 6.° Anuncios, impresiones y otros gastos que se consideren necesarios ó convenientes. 7.° Todos los demás gastos que las leyes señalen á las provincias. Y 8.° Gastos de representación para el presidente de la diputación. No pueden las diputaciones suprimir ninguno de los establecimientos de beneficencia ó enseñanza que costeen sin la aprobación del Gobierno.

Los recursos que á las provincias se conceden para cubrir sus atenciones son, en primer lugar, las rentas y producto de toda clase de bienes, derechos ó capitales, que por cualquier concepto pertenezcan á la provincia ó á los establecimientos que de ella dependan, como los de obras públicas, instituciones ó servicios costeados con sus fondos y después un repartimiento sobre los pueblos de la provincia en proporción de lo que por contribuciones directas y por el impuesto de consumos pague cada uno de ellos al Tesoro.

Mediante la aprobación del Gobierno y el consentimiento de los pueblos de su demarcación, las diputaciones pueden establecer también arbitrios ordinarios y extraordinarios cuando lo juzguen conveniente.

Necesitan las diputaciones obtener la aprobación del

Digitized by Google

Gobierno para la permuta de los edificios declarados inútiles, para enajenar ó hipotecar los demás bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la deuda pública, así como para la emisión de empréstitos ó estipulación de préstamos. El Real decreto de 4 de Enero de 1883, modificó las prescripciones del dictado en 27 de Febrero de 1852 para los contratos administrativos en general, con la tendencia de facilitar la contratación de las corporaciones locales. En su virtud, las diputaciones deben celebrar por medio de subasta todos los contratos que produzcan gasto ó ingreso mayor de 2.000 pesetas; en los casos de urgencia es necesario que el ministro de la Gobernación dispense tal requisito. Las formalidades de la subasta varían según es la cuantía del negocio, y en los menores de 15.000 pesetas, puede dar fe del acto el secretario, y la licitación se verificará por proposiciones verbales y pujas á la llana.

Las diputaciones han de formar todos los años un presupuesto que comprenda los gastos que por cualquier concepto hayan de hacerse y los ingresos, independientes de los del Estado, con que han de ser aquéllos satisfechos.

Al concluir el año económico, que tiene igual duración que el del Estado, desde que así se dispuso por real orden de 5 de Octubre de 1863, se anulan los créditos no invertidos. En el período de ampliación se terminarán las operaciones de cobranza de los recursos presupuestos y la liquidación y pago de los servicios realizados durante el año, y las resultas que quedaren al fin de este período serán objeto de un presupuesto *adicional*, previas las liquidaciones necesarias, que han de terminarse en el siguiente mes.

Cuando para cubrir atenciones imprevistas ó para conseguir objeto de importancia, no determinado en el presupuesto ordinario, sean insuficientes los recursos consignados en éste, la diputación formará otro *extraordinario*.

Digitized by Google

El presupuesto ordinario ha de quedar aprobado dentro de los quince primeros días del mes de Abril, y el adicional durante el mes de Febrero de cada año. La aprobación del presupuesto requiere el voto de la mayoría absoluta del total de diputados que correspondan á la provincia. Si al comenzar el año económico no estuviere aprobado el presupuesto, seguirá rigiendo el anterior.

Tanto el presupuesto ordinario como el adicional se remitirán al ministerio de la Gobernación, para el solo efecto de que puedan corregirse las extralimitaciones que en ellos se cometan. De no dictar el Gobierno alguna resolucion contraria antes del 15 de Junio respecto al ordinario, ó del 15 de Abril si se trata del adicional, regirán desde luego dichos presupuestos.

Á la diputación, y cuando ella no estuviere reunida, á la comisión provincial, corresponderá exclusivamente la distribución mensual de fondos. El presidente de la diputación es su ordeuador de pagos. La recaudación y administración de los fondos provinciales corre á cargo de las diputaciones y se verifica por medio de agentes suyos. Al efecto, ha de haber entre sus dependencias una contaduría y una depositaría de fondos.

Las diputaciones publicarán al principio de cada reunión semestral un estado de la recaudación é inversión de sus fondos durante el semestre anterior. La contaduría formará las cuentas correspondientes á cada año económico y las someterá á la comisión provincial con los documentos justificativos, dentro de los dos meses siguientes al ejercicio de que procedan. La diputación examinará las cuentas generales, semestrales y notas relativas á las obras que se hagan por administración.

Las cuentas quedarán aprobadas si obtuvieren el voto de la mayoría de los diputados, no contando á los de la comisión provincial. Las cuentas, aprobadas ó censuradas por la diputación, pasarán por conducto del ministerio de la Gobernación al Tribunal de las del Reino, para su revisión y aprobación definitiva.

Digitized by Google

Son aplicables á la hacienda provincial las disposiciones de la ley de contabilidad general del Estado, en tanto que no se opongan á las especialmente dictadas para aquélla. Sin embargo, por falta de reglamentos posteriores, la contabilidad provincial vino rigiéndose por la ley de 20 de Setiembre de 1865, hasta què la real orden de 31 de Mayo de 1886 dispuso que la contabilidad de las diputaciones y ayuntamientos se llevara por partida doble, aplicando los procedimientos ensayados ya con éxito en la provincia de Madrid [1].

Los presupuestos provinciales de gastos arrojaban el año de 1854 una suma de 25 millones de pesetas; en 1863-64 importaron 39.250.000, y los que han regido para 1888-89 ascendieron á 50.316.807 pesetas.

Los ayuntamientos son, según el art. 71 de la ley, corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.

Es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: 1.° Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad é higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades. 2.° Policía urbana y rural, ó sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, cuidado de la vía pública en general y limpieza, higiene y salubridad del pueblo. 3.° El aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos pertene-

---

[1] El decreto de 16 de Diciembre de 1889 mandó, como ya lo habían hecho sin resultado otras disposiciones anteriores, que en el término de un mes se formase por las diputaciones y ayuntamientos un inventario de todos los bienes, valores y derechos correspondientes á las provincias y á los pueblos.

Digitized by Google

cientes al municipio y establecimientos que de él dependan, y la determinación, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios é impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales. Está á cargo de los ayuntamientos la composición y conservación de los caminos vecinales.

Es obligación de los ayuntamientos procurar el exacto cumplimiento, con arreglo á los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que la ley encomienda á su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes: 1.° Conservación y arreglo de la vía pública. 2.° Policía urbana y rural. 3.° Policía de seguridad. 4.° Instrucción primaria. 5.° Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo. 6.° Instituciones de beneficencia. Están obligados también á auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera á los habitantes del término municipal ó deba cumplirse dentro del mismo.

Son, pues, atenciones obligatorias de los municipios las que en esos preceptos se determinan, y además los gastos que siguen: 1.° Personal y material de las dependencias y oficinas. 2.° Pensiones, censos y cargas de justicia que pesen sobre los fondos municipales, deudas reconocidas y liquidadas, réditos y consecuencias de contratos. 3.° Fomento del arbolado. 4.° Medios preventivos y de socorro contra incendios, y de salvamento en las poblaciones marítimas. 5.° Suscrición al *Boletín Oficial* de la provincia en todos los ayuntamientos, y á la *Gaceta de Madrid* en las cabezas de partido y pueblos que excedan de 2.000 habitantes. 6.° Contingente en el repartimiento provincial. 7.ª Una partida para imprevistos y calamidades públicas que no exceda del 10 por 100 del presupuesto de gastos. 8.° Las impresiones, anuncios y demás que sea necesario para la publicidad de los actos municipales. Entre los gastos ha de figurar también el valor de los lotes adjudicados ó repartidos entre los ve-

Digitized by Google

cinos en los aprovechamientos comunales por título lucrativo.

Los recursos que puedan utilizar los ayuntamientos para atender á esas obligaciones son los ingresos que determina la ley municipal y los recargos que autorizan la del presupuesto del Estado y las relativas á los impuestos generales.

Los ingresos son: 1.° Rentas y productos de los bienes, derechos ó capitales, que por cualquier concepto pertenezcan al ayuntamiento ó á los establecimientos que de él dependan. 2.° Arbitrios é impuestos municipales sobre determinados servicios, obras ó industrias, así como los aprovechamientos de policía urbana y rural, multas é indemnizaciones por infracción de las ordenanzas municipales y bandos de policía. 3.° Un repartimiento general entre todos los vecinos y hacendados en proporción á los medios de cada uno. Y 4.° Impuestos sobre artículos de comer, beber y arder.

Los recargos pueden establecerse: 1.° Sobre las cédulas personales, hasta el 50 por 100 del tipo señalado para el Tesoro, conforme á la ley de 31 de Diciembre de 1881. 2.° Sobre la contribución territorial, hoy hasta el máximum del 16 por 100 de las cuotas, según la ley de 18 de Junio de 1885. 3.° Sobre la industrial hasta el mismo límite del 16 por 100, con arreglo á otra ley de fecha igual. Y 4.° Sobre el impuesto de consumos hasta el 100 por 100 de los derechos que cobra el Estado, excepción hecha del gravamen de la sal que no tendrá recargo alguno, según dispone la ley de 16 de Junio de 1885.

Cuando los bienes comunales no se presten á ser utilizados por todos los vecinos ó las necesidades del pueblo lo exigieren, el ayuntamiento puede subastar los aprovechamientos de esos bienes ó cobrar á cada vecino una cuota por el lote que le haya sido adjudicado.

Para llevar á cabo las obras municipales de toda especie, los ayuntamientos tienen la facultad de exigir la *prestación personal* á los habitantes del término, varones y

Digitized by Google

mayores de diez y seis ó menores de cincuenta años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo. El número de los días no excederá de veinte al año, ni de diez los consecutivos, siendo redimible el servicio por el valor que tengan los jornales en cada localidad.

La imposición de los arbitrios municipales y el repartimiento general están sujetos á numerosas y extensas reglas que detallan los arts. 137 y 138 de la ley, y la exacción de los derechos de consumo fué regulada por el art. 139. Estas disposiciones han sido, sin embargo, modificadas por las leyes de presupuestos; y en cuanto á los consumos, lo que está en vigor es el reglamento de 21 de Junio de 1889.

Si los ayuntamientos no logran cubrir el *déficit* de sus presupuestos con los ingresos ordinarios establecidos, pueden proponer, de acuerdo con las juntas municipales, los impuestos, recargos ó arbitrios extraordinarios que consideren de absoluta necesidad, y sean menos gravosos al vecindario, siempre que no añadan nuevos recargos á las contribuciones directas, remitiendo sus acuerdos, por conducto de los gobernadores civiles, al ministerio de la Gobernación, el cual resolverá lo conveniente, oyendo al de Hacienda, y en su caso al Consejo de Estado [1]. No pueden aplicarse al pago de servicios permanentes los arbitrios de carácter eventual y transitorio.

Los ayuntamientos venden libremente los terrenos que sobren de la vía pública y los efectos inútiles; necesitan la aprobación del gobernador, oyendo á la diputación provincial, para reformar ó suprimir los establecimientos municipales de beneficencia é instrucción; para con-

---

[1] Artículo 16 de la ley de presupuestos de 21 de Julio de 1878. Véanse las reales órdenes de 27 de Mayo de 1887 y 5 de Abril de 1889, que no están muy de acuerdo acerca de los arbitrios municipales. La ley de 29 de Junio de 1890 reserva á los ayuntamientos el alquiler de pesas y medidas.

Digitized by Google

tratar acerca de los edificios que les pertenecen y de créditos á favor del pueblo; y han menester la aprobación del Gobierno para disponer de los demás bienes inmuebles, derechos reales ó títulos de la deuda. Las cortas y podas en los montes del municipio han de sujetarse á la legislación general del ramo.

El decreto de 4 de Enero de 1883, de que hemos hablado al tratar de las diputaciones, se aplica á los contratos de los ayuntamientos, y fija para que sea necesaria la subasta la cuantía de 2.000 pesetas en las capitales de provincia y la de 500 en los demás municipios.

Los ayuntamientos han de formar todos los años el presupuesto, y deben constituir para este fin una de sus comisiones permanentes. Los presupuestos municipales son, lo mismo que los de las diputaciones, ordinarios, adicionales y extraordinarios.

El ayuntamiento forma los presupuestos y la junta municipal ha de aprobarlos. Para que ésta pueda tomar acuerdo se necesita el voto de la mayoría absoluta; si no se reuniera número suficiente de vocales, se hará nueva convocatoria para ocho días después y decidirá la mayoría de los concurrentes. En los pueblos menores de 800 habitantes bastará que asistan á la primera junta la cuarta parte de los vocales.

El 15 de Marzo comunicarán los ayuntamientos el presupuesto aprobado al gobernador de la provincia, para el sólo efecto de que corrija las extralimitaciones legales, si las hubiera. De las resoluciones de los gobernadores pueden alzarse las juntas municipales en el término de ocho días ante el Gobierno, que ha de acordar en el de sesenta, oyendo al Consejo de Estado. Si llegase el 15 de Junio sin resolución del Gobierno, regirán los presupuestos aprobados por la junta.

Son en todo caso ejecutivos con aprobación de la junta municipal, y sin perjuicio de los recursos á que hubiere lugar según la ley, los presupuestos formados para atender á las medidas sanitarias de absoluta urgencia en

Digitized by Google

las calamidades públicas, y obras de carácter perentorio cuando el importe no exceda de dos pesetas y media por vecino, ni de la tercera parte del presupuesto ordinario.

Todos los ayuntamientos han de remitir al Gobierno, por conducto de los gobernadores, resúmenes de sus presupuestos de gastos é ingresos definitivamente aprobados.

La recaudación y administración de los fondos municipales se efectuará por agentes y delegados de los ayuntamientos; la distribución é inversión se acordará mensualmente por la corporación misma. La ordenación de los pagos corresponde al alcalde; la intervención estará á cargo del contador, donde le hubiere, y en su defecto se desempeñará por el regidor que elija el ayuntamiento. En las poblaciones cuyo presupuesto no baje de 100.000 pesetas, habrá un contador de fondos municipales.

El contador ó el concejal interventor formará las cuentas de cada ejercicio, que se someterán al ayuntamiento, previo dictamen del síndico, y pasarán á la junta municipal, que ha de revisarlas y censurarlas en la primera quincena del mes de Febrero.

La aprobación de las cuentas municipales, cuando los gastos no excedieren de 100.000 pesetas, corresponde al gobernador, oyendo á la comisión provincial, y si pasan de esa suma, al Tribunal de las del Reino, previo informe del gobernador y de la comisión provincial.

Es aplicable también á los ayuntamientos la ley general de contabilidad en cuanto no se oponga á las disposiciones especiales que les conciernen; apesar de esto, las corporaciones se atenían á la legislación anterior, contenida especialmente en la instrucción de 20 de Noviembre de 1845, y ahora deben cumplir la de 1886, que hemos citado al hablar de las provincias.

Los presupuestos municipales sumaban 48.750.000 pesetas en 1854; en el ejercicio de 1863-64 importaron ya 102.250.000; en el de 1888-89 llegan los gastos á pesetas 229.734.702.

Tan precaria es la situación financiera de las diputa-

Digitized by Google

ciones y ayuntamientos, que tienen contraídos grandes débitos con la Hacienda del Estado por el atraso en los pagos de contribuciones y rentas. De aquí las leyes de 1.° de Agosto de 1887 y 14 de Mayo de 1889, que conceden á las corporaciones locales bonificaciones y plazos para que puedan hacer efectivos sus descubiertos.

Digitized by Google

Digitized by Google

ÍNDICE

PARTE ESPECIAL.—EXAMEN DE LA HACIENDA PÚBLICA ESPAÑOLA

SECCIÓN I.—INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

Páginas.

I.—PRELIMINARES.—Interés de este estudio y extensión que podemos concederle.—División en períodos de la historia de España para el examen de su hacienda pública.—La España primitiva.—Escasez de noticias anteriores á la dominación romana.—Que éstas debe constituir, por tanto, el primer capítulo de nuestro estudio.—Indicación de los períodos subsiguientes. 5

II.—LA HACIENDA BAJO LA DOMINACIÓN ROMANA.—Situación de nuestra patria durante la época de la república.—Idea de la hacienda de Roma en este período.—Ingresos que obtenía de España.—El *ager publicus*, la *scriptura* y el *decuma*; las minas.—Impuestos territoriales: el *vectigal certum* y la *vigésima*.—El *portorium*.—Trasformación de la hacienda de Roma bajo el imperio.—Nuevas imposiciones: la *centesima rerum venalium*, la *vicesima libertatis*, la *vicesima hereditatum*, el *aurum coronarium*.—El catastro.—El tributo lustral.—La indicción.—Administración financiera de los romanos en España.—Enormes abusos que cometieron.—El arrendamiento de los impuestos.—Las curias..... 11

III.—LA HACIENDA DE LOS GODOS.—Condiciones de la vida social y política de la monarquía visigótica que influyen en sus instituciones financieras.—Los gastos públicos.—Recursos de la corona: prestaciones personales, el patrimonio, el *conducho*, los censos prediales, la capitación de los judíos y las composiciones.—Idea de aquella imperfecta organización de la hacienda..... 27

Digitized by Google

Páginas.

IV.—La hacienda en el período de la reconquista.—Necesidades de los reinos cristianos.—Carácter patrimonial de su hacienda.—Desigualdad de las cargas públicas.—Multiplicidad de los impuestos.—Intervención de las Cortes.—Vicios de la administración.—Principales recursos del Tesoro en León y Castilla.—Dominios, el botín y los derechos señoriales.—Justicia, moneda, fonsadera y yantares.—Alcabalas, aduanas, servicios, tercias reales.—Idea de otros arbitrios y del sistema de recaudación.—Impuestos más importantes que rigieron en Cataluña y Aragón.—La pecha, el moraveti y la cena.—El bobaje, la sisa, las generalidades de Aragón, etc.—Organización administrativa.—Los árabes.—Azaque.—Almojarifazgo.—Impuestos sobre cristianos y judíos.—Orden y regularidad de la hacienda. 36

V.—La hacienda en tiempo de los Reyes Católicos.—Conducta política de aquellos monarcas.—Memorables acontecimientos y reformas administrativas que tuvieron lugar durante su reinado.—Necesidades económicas del Gobierno en aquel período de transición.—Nuevos recursos á que se acude para atenderlas.—Revocación de mercedes; los maestrazgos; la renta de la seda; bula de cruzada y del indulto cuadragesimal.—Rentas de América.—Los juros.—Mejoras en la administración de la hacienda..... 59

VI.—La hacienda bajo el gobierno de la dinastía austriaca.—Miras políticas de los nuevos reyes y consecuencias que traen para la hacienda.—Aumento de los gastos públicos.—Apuros incesantes del Erario.—Ingresos que se establecen.—Servicios de millones é impuestos á que dan origen: estancos, sisas, papel sellado, etc.—Rentas eclésiasticas, de población y otros tributos.—Donativos, enajenaciones y ruinosos arbitrios de que se hizo uso en este período.—Administración de la hacienda.. 69

VII.—La hacienda de los Borbones hasta las Cortes de Cádiz.—Situación del país al advenimiento de Felipe V.—Sistema de gobierno y considerables mejoras en la administración que se realizan durante este período.—Cómo crecen los gastos del Estado.—Impuestos que se crean para las provincias aforadas: única contribución, catastro, equivalente y talla.—Paja y utensilios; frutos civiles.—Lotería y otros recursos.—Ensayos para establecer el impuesto único.—Arbitrios extraordinarios. El crédito público.—Vales reales.—Banco de San Carlos.—Caja de amortización.—Principia la desamortización eclesiástica.—Progresos conseguidos en la organización de la hacienda... 86

VIII.—Desde las Cortes de Cádiz hasta 1845.—Necesidades y desorganización que producen la guerra de la Independencia primero y después los movimientos políticos y los cambios de Gobierno.—La Junta central y la Regencia.—Las Cortes de Cá-

Digitized by Google

Páginas.

diz y sus excelentes propósitos en materia de hacienda.—Constitución de 1812.—Reacción de 1814 y sus efectos económicos.—Plan de Garay.—Las Cortes de 1820.—Presupuestos que formaron.—Nueva derogación, en 1823, de todas las reformas establecidas.—Conducta de Ballesteros.—Tercera época constitucional.—Gobierno de Mendizábal.—Sus promesas, sus planes y reformas.—La desamortización eclésiastica.—Primeros actos de D. Alejandro Mon..... 103

IX.—LA HACIENDA DESDE EL MODERNO SISTEMA TRIBUTARIO HASTA 1875.—Principales sucesos políticos y trasformación económica que en el país se verifican durante este período.—Examen del llamado sistema tributario de 1845.— Reformas posteriores.—Medidas que siguieron á la revolución de 1854.—Modificaciones hechas en los impuestos desde 1856 á 1868.—Alteraciones que sufre la hacienda á consecuencia de la revolución acaecida en esta última fecha.—El déficit continuo.—Recursos extraordinarios.—La desamortización y el crédito.—Mejoras notables en la administración de la Hacienda.—Mon.—Bravo Murillo, Salaverría y Figuerola como personificaciones de la Hacienda en este período.—Enseñanzas que se desprenden de su estudio..... 124

SECCIÓN II.—LOS GASTOS PÚBLICOS EN ESPAÑA

I.—CONSIDERACIONES GENERALES.—Necesidades económicas del Estado en nuestra patria.—Resumen de las circunstancias que influyen en ellas.—Idea general del presupuesto vigente.—Secciones que comprende.—Progresión de nuestro consumo público.—Su comparación con el de otras naciones y con el estado de nuestra riqueza.—Relación en que se hallan los diversos conceptos del gasto público.—Juicio general del presupuesto de gastos..... 145

II.—LOS GASTOS DEL PERSONAL Y EL MATERIAL.—Su distinción en nuestro presupuesto.—Proporción que media entre ellos.—Males de la administración en España por lo que hace al personal.—Categorías y sueldos de los empleados administrativos.—Tentativas hechas para regularizar la provisión de los destinos públicos.—Legislación general vigente.—Clasificación de los funcionarios en activos, cesantes y jubilados.—Pensionistas del Tesoro.—Consideración del gasto á que dan lugar las clases pasivas.—Disposiciones que rigen los gastos del material..... 161

III.—GASTOS QUE OCASIONA LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA.—Dotación de la real casa.—Precedentes y legislación actual.—El patrimonio de la corona.—Leyes de 1865 y 1876.—Asigna-

Digitized by Google

Páginas.

ción para los Cuerpos Colegisladores.—Sus circunstancias.—Presidencia del Consejo de ministros y Consejo de Estado.—La fuerza pública.—Gastos de Guerra y Marina.—Consideración de su exceso y de algunos pormenores que demuestran la aplicación viciosa que reciben.—Los gastos de representación en el extranjero.—Indicaciones acerca de los otros conceptos que figuran entre las *Obligaciones generales* del presupuesto..... 175

IV.—Gastos para la realización inmediata del derecho.—La administración de justicia.—Relación en que se halla su coste con el de los otros servicios y con el total del presupuesto.—Obligaciones de esta clase que se hallan desatendidas.—El servicio de seguridad.—Gastos de la policía y de la Guardia civil.—Su examen..... 192

V.—Gastos en materia de religión y moralidad.—Precedentes que tiene entre nosotros el sostenimiento por el Estado del culto y clero católicos.—Consideración de nuestro presupuesto eclesiástico y su comparación con el de otras naciones.—Indicación y juicio de la reforma intentada por el decreto de 2 de Octubre de 1871.—Necesidad de rebajar y de distribuir mejor los gastos de esta clase.—Razón histórica de los gastos que se destinan á la beneficencia.—Su importe actual y criterio con que han de desarrollarse..... 197

VI.—Gastos con relación á la ciencia y al arte.—Historia y estado actual de la enseñanza pública en España, por lo que hace á su sostenimiento.—Coste de la instrucción primaria, de la segunda enseñanza y de la superior y profesional.—Referencia á los presupuestos de otras naciones.—Necesidades actuales de la enseñanza y sistema preferible para atenderlas.—Gastos en la enseñanza y fomento de las bellas artes.—Examen de su fundamento y resultados..... 209

VII.—Gastos en la esfera económica.—Las obras públicas en general.—Carreteras y ferrocarriles.—Aprovechamiento de aguas.—Navegación marítima.—Construcciones civiles.—Importancia de tales gastos y resultados que ha producido entre nosotros la intervención del Estado en estas materias.—Gastos en favor de la industria nacional.—La protección por medio de las aduanas.—Juicio de este sistema bajo el punto de vista de la hacienda..... 218

VIII.—Gastos para la administración de la hacienda pública.—Su división en dos secciones.—Relación en que se hallan estos gastos con el total del presupuesto y con los similares de otras naciones.—Causas de que depende el excesivo coste de nuestra administración económica..... 233

IX.—Gastos extraordinarios.—Por qué damos este carác-

Digitized by Google

Páginas.

ter á las atenciones de la deuda pública.—Indicación de las vicisitudes que ha sufrido el pago de los intereses y amortizaciones ofrecidos á los acreedores del Estado.—Ley de 1876.—Conversión de la deuda al 4 por 100.—Las cargas de justicia.—Importancia de tales obligaciones.—Su comparación con la totalidad de los gastos y necesidad de reducirlas.—Que no es equitativo ni posible legalmente el impuesto sobre los intereses.—Combinación para amortizar la deuda con un ligero gravamen del presupuesto..... 238

SECCIÓN III.—LOS INGRESOS DEL PRESUPUESTO ESPAÑOL

I.—CONSIDERACIONES GENERALES.—Clasificación de los ingresos que hace el presupuesto.—Falta de pormenores que hay en ella y razón de la que adoptamos para este estudio.—Cuantía de los actuales recursos del Estado.—Producto de cada uno de los orígenes de ingresos y relación que media entre ellos.—Comparación de nuestro presupuesto con el de otras naciones, y juicio que debe merecernos el sistema de recursos que emplea nuestra hacienda..... 255

II.—PROPIEDADES DEL ESTADO.—Preceptos del nuevo Código civil y de la ley de 9 de Mayo de 1835 sobre las adquisiciones del Estado.—Bienes que se hallan en su dominio y rendimientos de cada una de sus clases.—Los baldíos y las herencias vacantes.—Los montes.—Que su posesión no tiene carácter fiscal alguno.—Idea de la legislación de este ramo.—Ingresos que produce.—Venta de los montes públicos..... 264

III.—LAS MINAS.—Naturaleza de esta propiedad.—Vicisitudes por que ha pasado su legislación y disposiciones hoy vigentes.—Minas del Estado.—Su situación y rendimientos que se obtienen de ellas..... 277

IV.—RETRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS DEL ESTADO.—Administración de justicia.—Idea de la legislación sobre uso del papel sellado en las actuaciones judiciales.—Los *registros*, *gracias al sacar*, etc.—Producto de los establecimientos penales.—Servicio de seguridad.—Policía sanitaria.—Representación en el extranjero.—Derechos obvencionales de los consulados..... 282

V.—SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.—Renta de Cruzada.——Agencia general de preces á Roma.—Obra pía de Jerusalén.—Concesión de títulos, honores y distinciones.—Instrucción pública.—Importancia y juicio de cada uno de estos orígenes de ingresos..... 291

VI.—LA ACUÑACIÓN DE LA MONEDA.—Cómo fué siempre entre nosotros una regalía de la corona.—Desorden y adulteración en la moneda hasta el tiempo de los Reyes Católicos.—Disposí-

Digitized by Google

Páginas.

ciones que ellos adoptaron.—Legislación establecida por Felipe V.—Reformas posteriores hasta el decreto-ley de 19 de Octubre de 1868.—Disposiciones vigentes é interés que tienen en la actualidad las cuestiones monetarias.—Beneficios que el Tesoro reporta de la acuñación..... 299

VII.—El servicio de comunicaciones.—Caminos ordinarios.—Abolición de los portazgos.—Producto de canales.—Correos.—Reformas hechas en su administración.—Estado actual, gastos y rendimientos de este servicio.—Telégrafos.—Disposiciones acerca de la retribución de su empleo.—Teléfonos.—Coste y rendimientos de las comunicaciones telegráficas..... 311

VIII.—Otros varios servicios administrativos.—Giro mutuo del Tesoro.—Caja de depósitos.—*Gaceta de Madrid.*—Publicaciones oficiales.—Administración de partícipes.—Guardería rural.—Interpretación de lenguas..... 321

IX.—Servicios fiscales.—El estanco de la sal.—Su origen y vicisitudes.—Intentos de abolición.—Razones alegadas para la supresión del monopolio, que llevó á cabo la ley de 16 de Junio de 1869.—Ingresos que todavía figuran en el presupuesto como productos de la venta de sal por el Estado.—Impuestos establecidos posteriormente á nombre de la sal.—Estanco del tabaco.—Su establecimiento y desarrollo.—Proyectos de abolición.—Arriendo del monopolio.—Sus condiciones.—Estado actual de la renta..... 326

X.—Monopolio de los juegos de azar.—Tafurerías y rifas primitivas.—Establecimiento de lotería antigua.—Su abolición en 1862.—Lotería moderna.—Legislación actual.—Examen de los ingresos de este origen.—Imperiosa necesidad de renunciar á tal arbitrio y procedimiento para llegar á suprimirle..... 341

XI.—Los impuestos.—Clasificación de los de nuestro presupuesto en personales y reales; en especie ó en numerario; directos é indirectos, sobre las personas, el capital, la renta y los gastos ó consumos.—Rendimiento de cada uno de los impuestos establecidos..... 347

XII.—Impuestos personales.—El servicio militar.—Las quintas.—Indicaciones históricas acerca de la organización del ejército en España.—Legislación actual.—Condiciones en que se presta el servicio de las armas.—Que no es, en realidad, ni general ni obligatorio.—Distinción entre el armamento nacional y el ejército permanente.—Que éste debe ser retribuído y voluntario.—Matrículas de mar.—Examen de la legislación por que se rigen..... 351

XIII.—Impuestos en especie.—Los alojamientos.—Antecedentes.—Disposiciones modernas.—Ley de 1837.—En qué

Digitized by Google

consiste la prestación y censuras que merece.—Suministros.—Legislación y vicios del sistema..... .. 365

XIV.—IMPUESTOS DIRECTOS SOBRE LAS PERSONAS.—Las cédulas personales.—Fecha reciente y desarrollos de esta imposición.—Ley de 1881.—Disposiciones posteriores.—Rendimientos y juicio del impuesto.—Títulos y grandezas.—El derecho de lanzas y medias anatas.—Su trasformación en 1846.—Legislación vigente.—Derechos que satisfacen las condecoraciones y honores.—Crítica de estas imposiciones..... 369

XV.—IMPUESTOS SOBRE LA RENTA.—Contribución de inmuebles, cultivo y ganadería.—Antecedentes históricos.—Dificultades que impidieron su establecimiento antes de 1845.—Bases con que se crea en esta fecha el impuesto territorial y tributos que en él se refundieron.—Elevación continua de los tipos de imposición.—Ley de 1881.— Amillaramientos.—Esfuerzos hechos para corregir sus imperfecciones.—Legislación de 1885.—Reformas posteriores.—Sistema vigente para la administración y el cobro del impuesto.—Rendimientos que éste ofrece y modos de mejorarle... 397

XVI.—CONTRIBUCIÓN INDUSTRIAL Y DE COMERCIO.—Tentativas hechas para exigirla.—Bases con que se estableció en 1845.—Numerosas alteraciones porteriores.—Leyes de 1881 y 1885.—Disposiciones vigentes.—Tarifas.—Agremiación.—Investigación.—Productos del impuesto.—Reformas de que es susceptible..... 399

XVII.—IMPUESTOS SOBRE LAS MINAS.—Canon de superficie.—Tanto por ciento de los productos de la explotación.—Cuantía, modos de recaudación y juicio de estas imposiciones.—El veinte por ciento de propios.—Su origen y rendimientos.—El diez por ciento de aprovechamientos forestales..... 413

XVIII.—IMPUESTO SOBRE SUELDOS Y ASIGNACIONES.—Medias anatas y descuentos.—Creación del actual impuesto en 1867.—Carácter que se le dió entonces.—Modificaciones sucesivas hasta la ley de 1881.—Conceptos por que hoy se paga: funcionarios del Estado, donativo del clero y monjas, empleados provinciales y municipales, cargas de justicia, registradores de la propiedad.—Ingresos que se obtienen y juicio de este tributo 419

XIX.—IMPUESTOS INDIRECTOS.—El de derechos reales y trasmisión de bienes.—Antiguos precedentes hasta la ley de 1845, que organizó el derecho de hipotecas.—Su desarrollo y conversión en el impuesto sobre las traslaciones de dominio.—Leyes de 1872 y 1881.—Bases actuales del impuesto.—Tarifas, plazos, liquidación y multas.—Rendimientos y crítica del impuesto... 426

XX.—IMPUESTO DEL TIMBRE Ó SELLO DEL ESTADO.—Des-

Digitized by Google

envolvimientos y extensión que adquiere en el presente siglo. —Legislación de 1851.—Ley y reglamento de 31 de Diciembre de 1881.—Bases y tarifas.—Tipo fijo y tipo proporcional. —Penalidad.—Organización administrativa.—Fiscalización.—Cálculo de los productos líquidos del impuesto y exageración de sus bases..... 435

XXI.—IMPUESTOS SOBRE VIAJEROS Y MERCANCÍAS.—Su origen reciente.—Reglamento de 1873.—Tipos actuales, administración y rendimientos.—Derechos sobre la navegación marítima.—Su reducción en 1868 á los de descarga y de cuarentena y lazareto.—El impuesto de carga creado en 1874.—Sus bases en la actualidad.—Administración y productos.—Juicio de esas imposiciones que gravan sobre el trasporte..... 444

XXII.—EL IMPUESTO DE CONSUMOS.—Indicaciones históricas.—Legislación de 1845.—Supresiones y restablecimientos del impuesto.—Leyes de 1881 y 1885.—Legislación vigente de 1888 y 1889.—Tarifas con bases de población.—Procedimientos de recaudación.—Los encabezamientos.—Administración directa por el Estado.—Arriendos.—Repartimiento.—Penalidad de las infracciones reglamentarias.—Impuesto especial de alcoholes. —El impuesto llamado transitorio sobre los artículos coloniales, y el derecho sobre el azúcar de producción nacional.—Rendimiento total de los consumos.—Arbitrariedades y males del impuesto..... 450

XXIII.—IMPUESTO DE ADUANAS.—Carácter exclusivamente fiscal de los aranceles primitivos.—Tendencias desde el siglo XV á la protección aduanera, que luego se acentúan sucesivamente. Reformas hechas en el siglo actual.—Legislación de 1841 y 1849.—Ley de 1.° de Julio de 1869.—Suspensión de la reforma arancelaria en 1875.—Leyes de 1882 y 1886.—Arancel de 1891.—Idea de las ordenanzas del ramo.—Administración de la renta.—Penalidad.—Ingresos..... 465

XXIV.—ARBITRIOS DE CANARIAS Y OTROS INGRESOS EVENTUALES.—Supresión de la renta de aduanas y del estanco del tabaco en las islas Canarias.—Arbitrios que los compensan.—Recursos eventuales.—Alcances é intereses.—Ejercicios cerrados.—Atrasos..... 483

XXV.—INGRESOS EXTRAORDINARIOS.—La desamortización.—Influencia que los motivos fiscales tuvieron en la amortización de la propiedad.—Oposición que hacen los reyes y los pueblos á las adquisiciones de la Iglesia.—La llamada ley de amortización.—Principio de la desamortización á fines del siglo último y en los comienzos del actual.—Disposiciones de las Cortes de Cádiz y de las de 1820.—Medidas desamortizadoras de 1836 y 1837.—Suspensión de la desamortización eclesiástica.—Con-

Digitized by Google

Páginas.

cordato de 1851.—Leyes de 1855 y 1856.—Convenio con la Santa Sede de 1859.—Resolucioncs posteriores y estado actual de la desamortización.—Ingresos á que da lugar todavía.—Juicio de la manera como se ha llevado á cabo y de la aplicación que han recibido sus productos 486

XXVI.—El crédito.—Historia de la deuda pública española.—Los juros.—Empréstitos de Felipe V.—Vales reales y rentas vitalicias.—Crecimiento de la deuda y proyectos para su arreglo de las Cortes de Cádiz, de D. Martín Garay y de las Cortes de 1820.—Conducta del Gobierno absoluto.—Toreno.—Bravo Murillo y las leyes de 1851.—Consecuencias de este arreglo y cuestiones que de él surgieron.—Emisiones de la deuda realizadas hasta 1881 y su situación en esta fecha.—Beneficiosa conversión al 4 por 100 de las amortizables y perpetuas.—Consideraciones á que da lugar la historia de nuestro crédito público..... 513

SECCIÓN IV.—LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA EN ESPAÑA

I.—El presupuesto.—El régimen financiero antes de la época constitucional.—Disposiciones del Código de 1812.—Constitución de 1876.—Preceptos de la ley de contabilidad de 1870 acerca del presupuesto.—Resoluciones posteriores.—Los créditos supletorios y extraordinarios.—Prácticas que se siguen respecto de ellos.—Reconocimiento de las *obligaciones que carecen de crédito legislativo*.—Reformas necesarias en nuestro sistema de presupuestos 549

II.—Administración de la hacienda pública.——Indicaciones históricas hasta 1845. — Organización establecida en esta fecha.—Alteraciones posteriores.—Disposiciones vigentes.—Centros que actualmente existen y dependencias de la administración económica provincial.—Juicio de tal organización.—Caracteres con que funciona la administración de la hacienda.—Limitación de sus facultades por una parte, beneficios de que disfruta por otra, y privilegios que se atribuye: á título de acreedora y en posición de deudora.—Potestad correccional de la administración económica.—Se potestad jurisdiccional: vía gubernativa y vía contenciosa.—La administración como mera persona jurídica.—Juicio de todas esas instituciones 564

III.—El Tesoro público.—Disposiciones relativas á la unidad del Tesoro.—Supresión en 1886 de las cajas especiales.—Preceptos de la ley de 1870 sobre administración del Tesoro.—Contrato con el Banco de España para el servicio de caja.—La deuda flotante.—Sistemas aplicados para atenderla.—Su estado actual.—La Caja de depósitos.—Su antigua organización y la

Digitized by Google

Páginas.

que tiene al presente.—Conducta necesaria para que se normalice la deuda flotante 590

IV.—CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PÚBLICA.—Principio de su organización por los Reyes Católicos.—Disposiciones posteriores.—Leyes de 1850 y 1851.—Preceptos de la ley de contabilidad de 1870.—Cuenta definitiva.—La intervención general del Estado.—Atraso de la contabilidad.—La cuenta de *resultas*.—Contabilidad judicial.—Organización y funciones del Tribunal de Cuentas del Reino.—Vicios de nuestro sistema de contabilidad y modo de remediarlos..... 603

V.—POLÍTICA FINANCIERA.—Situación de la hacienda pública en España.—Necesidad imperiosa de reformarla.—Disminución de los gastos.—Bases con que puede hacerse.—Dificultades en que tropieza el aumento de los ingresos.—Reducción de la deuda.—Conversiones.—Procedimiento para llevar á cabo la amortización.—Principios generales de conducta para la dirección de la hacienda y necesidades que los imponen..... . 618

APÉNDICES

I.—LA HACIENDA EN ULTRAMAR.—Idea de la organización política de nuestras provincias ultramarinas.—Administración en ellas de la hacienda pública.—Cuba y Puerto Rico.—Su situación económica.—Antiguas rentas de Cuba.—Reformas de 1867.—Medidas posteriores.—Presupuesto de 1891-92.—Organización de la hacienda de Puerto Rico en 1868.—Cambios que después se han hecho en ella.—Presupuesto de 1891-92.—Filipinas.—Atraso de su hacienda.—El desestanco del tabaco.—Reforma de la prestación personal.—Reemplazo del *tributo* por las cédulas personales.—Noticia del presupuesto filipino.—Fernando Poo.—Vicisitudes de la colonia.—Su estado financiero.. 635

II.—LA HACIENDA DE LAS PROVINCIAS Y MUNICIPIOS.—Principios á que se acomoda el régimen de las corporaciones locales.—Servicios que están á cargo de las diputaciones.—Recursos y facultades de que disponen.—Formación del presupuesto y rendición de las cuentas provinciales.—Atribuciones de los ayuntamientos.—Gastos que les son obligatorios.—Ingresos que pueden utilizar.—Fijación del presupuesto.—Administración y contabilidad municipales..... .. 666

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google